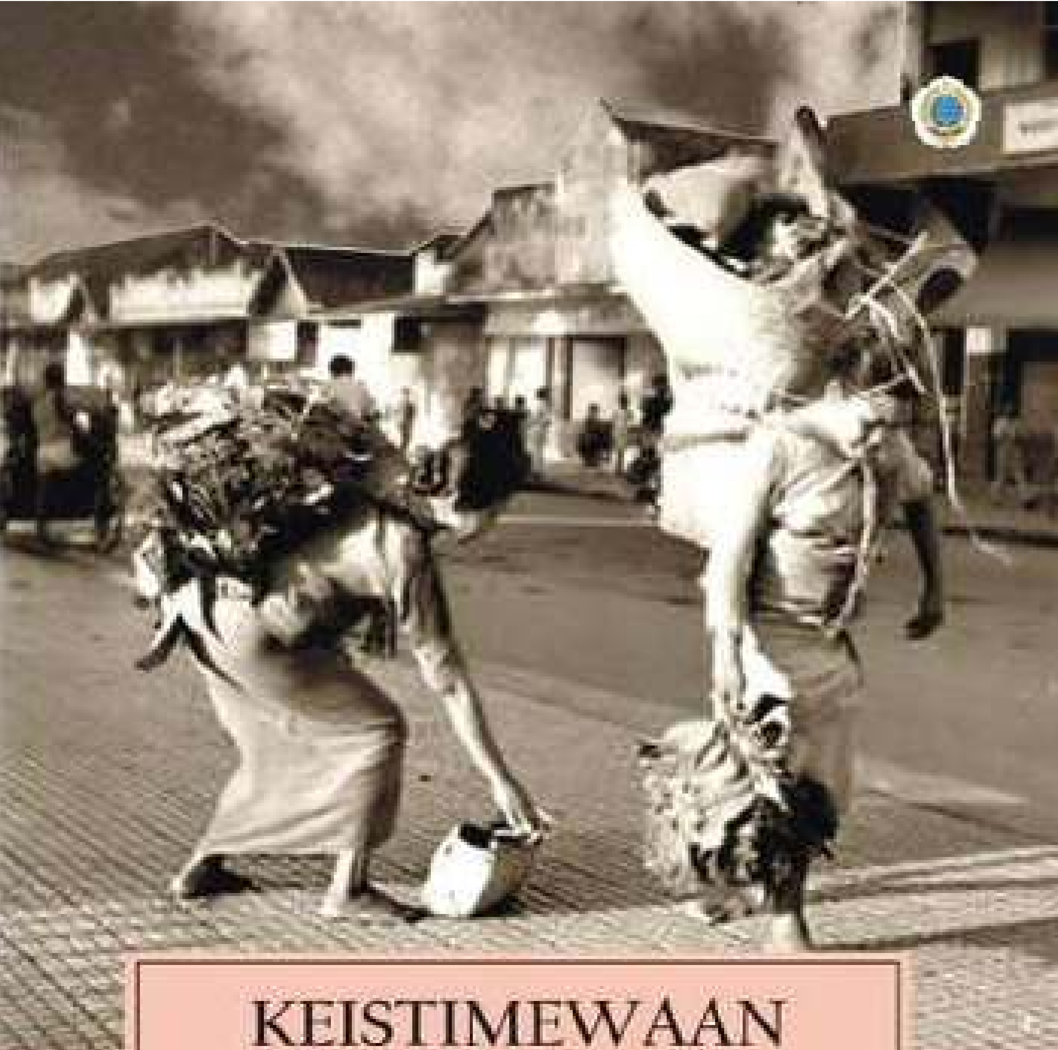


KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

YANG DIINGAT DAN YANG DILUPAKAN

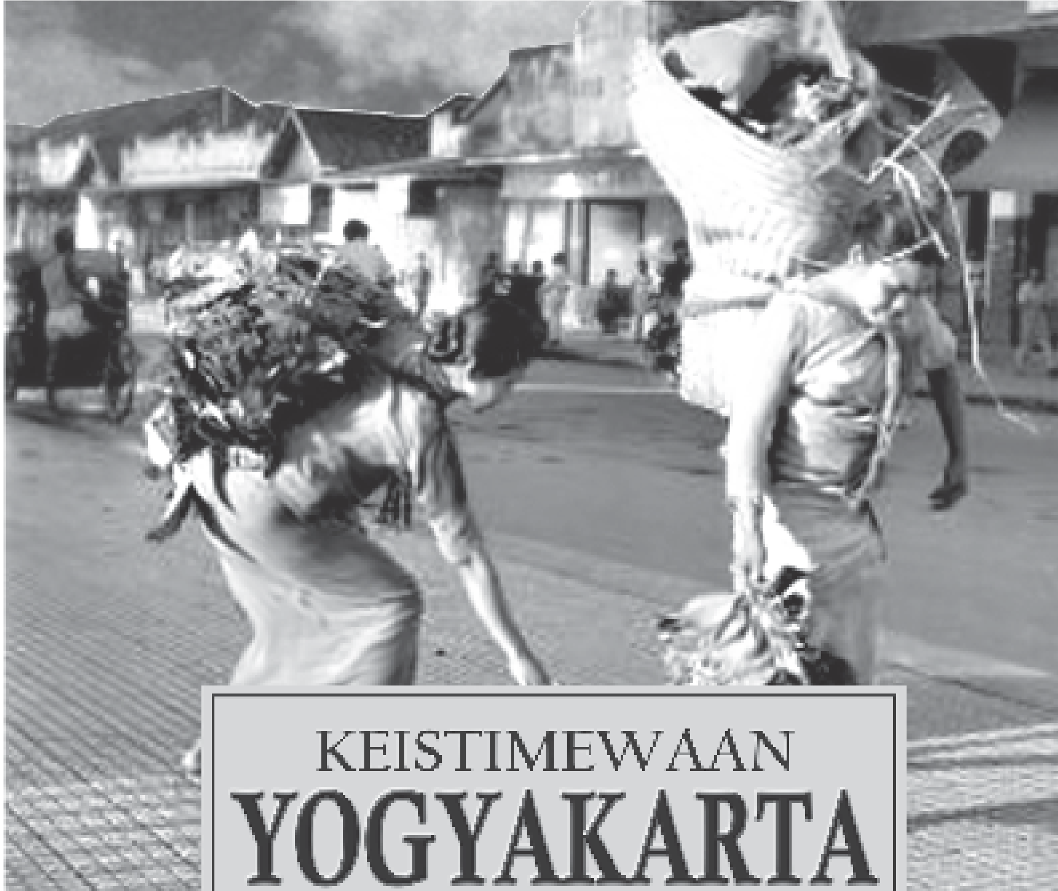
Editor:
Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A

Kata Pengantar: Prof. Dr. P.M. Laksono
Antropolog UGM

KEISTIMEWAAN

YOGYAKARTA

YANG DIINGAT DAN YANG DILUPAKAN



KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

YANG DIINGAT DAN YANG DILUPAKAN

Ahmad Nashih Luthfi (Koordinator)
M. Nazir S
Amin Tohari
Dian Andika Winda
Diar Candra Tristiawan

Editor:
Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A

Kata Pengantar: Prof. Dr. P.M. Laksono
Antropolog UGM

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2009

KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA: YANG DIINGAT DAN YANG DILUPAKAN

Tim Peneliti dan Penulis:
Ahmad Nashih Luthfi
M. Nazir S
Amin Tohari
Dian Andika Winda
Diar Candra Tristiawan

Editor : Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A
Cover : Eja Art Design
Layout : Eja Art Design

310 + xxii hlm, 14 x 21 cm
ISBN : 978-602-8129-55-8

Cetakan pertama, Agustus 2009

Diterbitkan oleh:

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Jl. Tata Bumi No. 5, Banyuraden, Gamping,
Sleman, Yogyakarta, 55293
Telp. 0274-587239 Fax. 0274-587138

KATA PENGANTAR
KETUA SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

Buku berjudul *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan* ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh beberapa anak muda yang mayoritas berlatar belakang studi Sejarah. Dengan mendapat dukungan penuh dari Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), penelitian berusaha mengungkap hal-hal yang dalam wacana tentang Keistimewaan Yogyakarta sering di-*ignorance*. Dalam rangka itu, strategi penelitian dilakukan dengan cara menempatkan sejarah sebagai sebuah 'konstruksi', masa lalu sebagaimana ia 'diinginkan' menjadi sejarah. Dalam proses rekonstruksi itu, ada 'yang ingin diingat', dan pada saat yang bersamaan ada sesuatu 'yang ingin dilupakan'.

Dengan mengemukakan kembali isu tentang agraria dan persoalan perebutan ruang sebagaimana yang ditunjukkan dalam penelitian ini, para penulis hendak menerobos isu-isu politik (elite) yang selama ini menyelimuti wacana tentang keistimewaan Yogyakarta. Upaya itu memberi akibat pada perluasan relasi. Bila aspek politik dalam tata pemerintahan di DIY memberi fokus pada hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif, serta

bagaimana mekanisme pergantian kekuasaan itu diatur, maka dengan menelisik dua isu tersebut, relasi kekuasaan diperluas, yakni aspek-aspek sosial-ekonomi yang menyangkut hubungan antara penguasa, pemilik modal, rakyat, dan antar rakyat.

Salah satu isu yang ditemukan dalam penelitian ini adalah persoalan pertanahan di Yogyakarta, yakni pelaksanaan UUPA di DIY tahun 1984 yang inisiatifnya justru lahir dari Sri Sultan Hamengkubuwana IX. Bagi beliau, pemberlakuan itu adalah lanjutan visi besar dan komitmen seorang negarawan dalam mengintegrasikan kekuasannya ke dalam Republik Indonesia. Dengan itu beliau juga ingin mengakhiri dualisme pengelolaan tanah di Yogyakarta. Pemberlakuan UUPA di DIY memiliki arti penting, yakni Yogyakarta tunduk dalam hukum pertanahan nasional. Dibaca dalam konteks keistimewaan, maka pemberlakuan UUPA di DIY dapat dianggap mendeligitimasi nilai keistimewaan Yogyakarta. Namun penulis berargumen bahwa untuk kasus Yogyakarta, dengan masih eksisnya kerajaan dan hukum adat dalam mengatur persoalan tanahnya, mengajak kita memikirkan ulang cara terbaik pelaksanaan hukum nasional dalam bingkai desentralisasi, sebagaimana pengalaman pelaksanaan Reforma Agraria di India yang memiliki kemiripan karakter dengan Indonesia.

Dengan menunjukkan kembali 'manusia-manusia kreatif' yang pernah dimiliki oleh Yogyakarta, bahkan bangsa Indonesia (Ki Hadjar Dewantara, Soegijapranata, dan Notosuroto, hingga Paku Alam VIII dan Sri Sultan Hamengku Buwana IX), kita diingatkan kembali untuk melanjutkan misi kebangsaan mereka dan tidak terjebak pada perebutan kekuasaan belaka terutama dalam memaknai isu keistimewaan Yogyakarta. Penulis juga mengajak kita untuk menghidup-hidupkan kem-

bali mitos 'Raja Budiman'. Meski hidup pada zaman modern, remitologisasi masih dianggap penting, dalam bahasa ilmu sosial mungkin disebut rekayasa sosial (*social engineering*). Remitologisasi ditempuh dalam memperkuat bangunan tata kekuasaan tidak hanya di Yogyakarta namun juga di tempat-tempat lain; bahwa pada hakikatnya kekuasaan diselenggarakan untuk menjamin kesejahteraan rakyatnya sekaligus melindunginya. Raja, penguasa, presiden, atau siapa pun yang dipilih tidak lain adalah untuk bersikap budiman pada 'kawulanya', dan tentu saja bukan sebaliknya memanipulasi kekuasaan itu untuk kepentingan pribadi dan golongannya semata. Remitologisasi itu dapat juga berarti 'nilai' yang menjadi 'alat kontrol' warga negara terhadap penguasanya.

Memang telah banyak penelitian dilakukan guna membaca Yogyakarta dalam berbagai aspeknya. Jika masih dapat dikatakan bahwa Yogyakarta adalah miniatur Indonesia, maka membaca Yogyakarta hakekatnya adalah membaca Keindonesiaan kita. Bukan hanya karena penduduknya yang terepresentasi mendiami daerah Yogyakarta, akan tetapi bagaimana masa lalu dipergulatkan dengan masa kini dan diorientasikan di masa depan, demikian terasa, suatu kondisi yang semoga tetap terjaga. Sebagai sebuah bangsa, pergulatan-pergulatan itu adalah 'perjalanan sejarah' yang tidak pernah selesai, sesuatu yang terus menerus dilakukan. Demikianlah perjalanan bangsa untuk menemukan identitasnya. Dan semoga kita tidak pernah lelah menapaki 'never ending journey' itu.

Selamat atas terbitnya buku ini.

Yogyakarta, Akhir April 2009

Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, MA

PENGANTAR PENULIS

Penelitian ini disusun tidak lebih merupakan upaya memahami persoalan yang sedang terjadi di tengah-tengah masyarakat Yogyakarta. Keistimewaan Yogyakarta, suatu isu yang hangat diperbincangkan tidak hanya pada waktu-waktu belakangan ini, namun juga mengiringi setiap terjadi pergantian kepemimpinan di Yogyakarta sejak tahun 1989, senantiasa menyita perhatian yang begitu besar baik dari jajaran pemerintah provinsi Yogyakarta, kalangan akademisi, dan masyarakat umum bahkan di tingkat nasional.

Walaupun banyak menyerap perhatian dan energi namun wacana tersebut berguna sebagai pendidikan politik yang bersifat terbuka bagi masyarakat. Masyarakat mendapat pendewasaan dari wacana tersebut, baik di ruang-ruang pribadi maupun publik. Dalam konteks itu juga, penelitian ini digulirkan. Sebagai hasil kerja penelitian selama sekitar 6 bulan, naskah ini mencoba memahami masalah Keistimewaan Yogyakarta dengan melakukan pelacakan data-data sejarah.

Tim Peneliti menyadari benar bahwa dengan meneroka pengalaman kesejarahan akan didapat gambaran proses-

proses, kondisi, dan peristiwa apa saja yang kemudian mengkonstruksi pengetahuan mengenai arti 'Keistimewaan Yogyakarta' itu. Naskah ini berusaha menyingkap wacana keistimewaan Yogyakarta kaitannya dengan pandangan-pandangan yang muncul dari Kadipaten Paku Alaman. Hal ini sengaja dipilih mengingat wacana tersebut selama ini selalu identik dengan suara-suara dari Kasultanan saja. Pentradisian di Paku Alaman, peran-peran yang dimainkan oleh figur Paku Alam dari berbagai periode, eksperimen berdemokrasi di Yogyakarta didedahkan, selain tentu saja aspek agraria dan perebutan ruang sosial yang terjadi di Yogyakarta.

Hal terakhir ini dirasa sangat penting karena menyadari bahwa keterujian Keistimewaan Yogyakarta ada pada bagaimana sumber-sumber daya di Yogyakarta dikelola dan keselamatan rakyatnya didahulukan melebihi bagaimana produksi ditingkatkan. Aspek tanah sebagai modal, yakni sumber-sumber agraria dalam pengertiannya yang luas, merupakan basis material dari 'ruang' kontestasi itu sehingga pengelolaannya sangat vital. Memberi perhatian padanya menjadi tidak terelakkan.

Tim mengucapkan banyak terima kasih kepada segenap pihak yang mendukung secara penuh baik dari segi pendanaan, data-data, pematangan konsep, diskusi-diskusi sampai dengan hal-hal teknis lainnya. Dalam hal ini Tim mengucapkan beribu terima kasih kepada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional melalui: Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, MA. selaku Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta, yang dari awal telah meminta kami melakukan penelitian ini, memberikan banyak waktu untuk berdiskusi sampai dengan mendampingi Tim bertemu dengan narasumber, dan selalu meng-

ingatkan untuk ‘membaca Yogyakarta’ dalam rangka ‘membaca Keindonesiaan kita’. Juga kesediaan beliau mengedit keseluruhan tulisan ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Dr. PM. Laksono, disela-sela kesibukan beliau masih berkenan menyediakan waktu untuk membaca dan memberikan kata pengantar dalam buku ini.

Kepada Rofiq Laksamana, SH., M.Eng.Sc., sebagai Kepala Unit Penelitian dan Pemberdayaan Masyarakat (UPPM) STPN, dengan berbagai diskusi, pematangan konsep, fasilitas dan kemudahannya selama di lembaga yang beliau pimpin. Dr. Oloan Sitorus, SH., MS., Pembantu Ketua I Bidang Akademik dan Penelitian STPN yang telah memberikan sekian banyak referensi, diskusi-diskusi tentang aspek hukum agraria, yang menjadi bidang keahlian beliau, sehingga memberi pemahaman bagi kami dalam membaca bagaimana hukum adat di hadapan/dalam konteks hukum nasional. Aristiono Nugroho, A.Ptnh, M.Si., Sekretaris UPPM STPN yang telah banyak memberi masukan ketika kami mematangkan konsepnya sampai dengan akhir penelitian. Patrick Adlay A. Ekel, A. Ptnh., M.Si. sebagai Kepala Sub. Bagian Keuangan STPN yang telah membantu dalam urusan administrasi sehingga penelitian ini dapat berjalan lancar.

Ucapan terima kasih juga kai sampaikan kepada para narasumber yang telah meluangkan waktu dan pemikirannya untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang kami ajukan.

Mengaitkan isu Keistimewaan Yogyakarta dengan Paku Alam(an) dalam konteks kontinuitas dan diskontinuitasnya, dan menarik pengalaman di masa lalu sebagai perspektif untuk melihat masa kini, serta diikuti dengan cara membidik berbagai aspek yang ada untuk memberi dimensi dan arena yang lebih

luas, dirasa sangat sulit namun menjadi tantangan tersendiri bagi tim penelitian ini. Bagaimanapun, itulah yang ingin kami lakukan. Pembacalah yang menentukan berhasil tidaknya pendekatan kami ini. Dalam kaitan itu kami sangat berharap atas kritik dan sarannya.

Yogyakarta, 15 Februari 2009

Tim Penulis

DAFTAR ISI

BAB V PEREBUTAN RUANG DAN KONTESTASI BUDAYA

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

KATA PENGANTAR

Entah apa yang ada di benak para penulis buku ini ketika meminta kata pengantar dari saya. Memang secara agak berseloroh, saya tanyakan juga apa pertimbangan mereka. Jawaban mereka panjang dan agak malu-malu kucing. Terus terang, judul "Keistimewaan Yogyakarta" agak membosankan karena telah bertahun-tahun jadi wacana politik yang melelahkan. Namun demikian argumentasi (lisan) mengapa mereka memilih tema dan judul itu sungguh terlalu menggoda untuk dilewatkan. Saya tidak akan mengatakannya di sini, karena para pembaca akan menemukan sendiri mengapa buku yang ditulis para anak muda yang mayoritas berlatar studi sejarah ini perlu kita baca.

Sejak pertama kali membolak-balik buku ini, saya menemukan ada semacam titik pertemuan yang sulit sekali dipisahkan antara wilayah kajian sejarah dan antropologi. Para penulis muda ini dengan sangat percaya diri membongkar batas pemisah disiplin yang sejatinya memang terlalu sulit dipisahkan kecuali oleh persoalan birokrasi kampus. Nosi kesejarahan

yang mereka pakai adalah nosi dekonstruksionis. Dengan demikian sejarah keistimewaan Yogyakarta tidak lagi ditampilkan dari narasi besar Kesultanan Ngayogyakarta Hadinigrat, tetapi justru dari narasi kecilnya di "*wetan kali,*" yaitu dari Kadipaten Pakualaman. Meskipun demikian, para penulis tidak mengabaikan sumbangan Sultan Hamengku Buwono IX dalam membuat Yogyakarta yang memang istimewa dalam sejarah nasional kita.

Buku ini justru memperkaya apa yang selama ini banyak diperbincangkan orang mengenai keistimewaan Yogyakarta. Para penulis dengan sangat provokatif menggusur kata *keistimewaan* agar tidak dimengerti sebagai kata benda, tetapi sebagai kata kerja (hlm. 230), sebagai proses menjadi istimewa. Oleh karena itu proses dekolonisasi pecahan-pecahan kerajaan Mataram itu kemudian dilihat dari sudut pandang bagaimana para pelaku sejarah memainkan taktiknya membuka ruang bebas dari jeratan penetapan kelembagaan negara (kolonial maupun Republik Indonesia). Tepat pada wilayah taktik (keruangan) inilah ilmu sejarah, antropologi, dan nyaris semua ilmu sosial humaniora lainnya bertemu dan sulit dipisahkan satu sama lain. Di sini ruang menjadi sejarah pemaknaan, yaitu momen ketika orang selalu memperbaharui pemahamannya mengenai dunia. Sejarah bukan lagi persoalan tempat, benda-benda peninggalan dan artefak lainnya. Sebab dalam ruang pemaknaan itu orang mempertandingkan berbagai gagasan bagaimana komunitas (baru) dibangun, dikelola, dan dihayati. Pendek kata sejarah adalah konteks dari apa yang dialami oleh para pelakunya.

James T. Siegel (1997) mengklaim bahwa sejarah bangsa Indonesia tidak berasal dari sumber-sumber asli dan juga bu-

kan dari pinjaman asing, tetapi justru dari efek-efek yang terjadi akibat hubungan-hubungan yang dimungkinkan oleh kehadiran *lingua franca* itu. Kita tahu kehadiran bangsa Indonesia ditopang kuat oleh keberadaan bahasa Indonesia yang asal mulanya adalah dari bahasa Melayu Pasar. Sebagai *lingua franca* bahasa Indonesia beroperasi di antara orang-orang yang berbeda-beda bahasa dan budayanya tanpa menjadi milik seseorangpun. Bagi hampir semua penduduk Indonesia Bahasa Indonesia adalah bahasa kedua, malahan masih banyak warga Indonesia yang tidak dapat berbahasa Indonesia. Untuk menggunakan bahasa Indonesia banyak orang harus menerjemahkan maksud hatinya. Seperti halnya teknologi kata Siegel (1997: 8) yang tersedia bagi seseorang untuk menggunakannya atau, lebih penting lagi bagi kita, tersedia bagi siapa yang mulai berfantasi untuk menggunakannya, *lingua franca* adalah suatu alat, suatu titik antara.

Menyangkut pemahaman tentang kekhususan sejarah, James T Siegel dalam bukunya *Fetish, Recognition, Revolution* (1997: 9) mengatakan, bahwa untuk Indonesia kekhususan itu tergantung pada pemahaman tentang suatu titik tengah yang memproduksi efek-efek kultural. Pembebasan hasrat merdeka di Indonesia terjadi tidak menyangkut hubungan-hubungan antara orang-orang terjajah dengan tuannya tetapi dengan dunia. Banyak contoh bahkan para jenderal dan elite Indonesia yang ketika berbicara dengan rekan-rekannya selalu dalam bahasa Belanda. Perjuangan Kartini juga dikenal tidak memusuhi Belanda, tetapi perjuangan menerjemahkan nilai emansipasi yang universal untuk menentang ketertindasan perempuan Jawa oleh kaumnya sendiri. Jadi revolusi Indonesia menghasilkan sesuatu yang tidak sepenuhnya asing

tetapi juga tidak sepenuhnya domestik.

Bagi para pembaca yang setia mencermati isi buku ini, saya percaya kaitan antara kekhususan sejarah revolusi Indonesia itu akan menjadi lebih nampak, ketika kita membicarakan keistimewaan Yogyakarta dari pandangan, posisi, peran, dan sumbangsih Paku Alaman seperti yang ditawarkan buku ini. Saya setuju dengan para penulis bahwa Kadipaten Paku Alaman berada di depan pecahan Kerajaan Mataram lainnya dalam mengapropriasi dunia Barat. Sudah sejak Paku Alam II, pendidikan modern diterima sebagai jalan menuju cita-cita memasuki dunia baru. Bahkan kemudian Paku Alam V yang lebih ekonom daripada pujangga itu mengembangkan yayasan beasiswa Darmo Woro untuk putera-putera Paku Alam yang mau mengkases budaya Barat tanpa meninggalkan kejawaan mereka (lihat hlm. 58-94). Buah manis dari proses itu adalah lahirnya tokoh-tokoh pergerakan nasional yang menjadi sentral dalam buku ini, antara lain Soerjopranoto (raja pemogokan SI), Soewardi Soerjoningrat atau Ki Hadjar Dewantoro (pendiri Taman Siswa), serta Notosuroto (budayawan). Dialektika ketiga tokoh kreatif ini dinyatakan (hlm. 94) telah menghasilkan manusia-manusia yang melampaui masanya (yang terjajah). Jadi mereka telah menjalankan revolusi kemerdekaan yang khas dan istimewa.

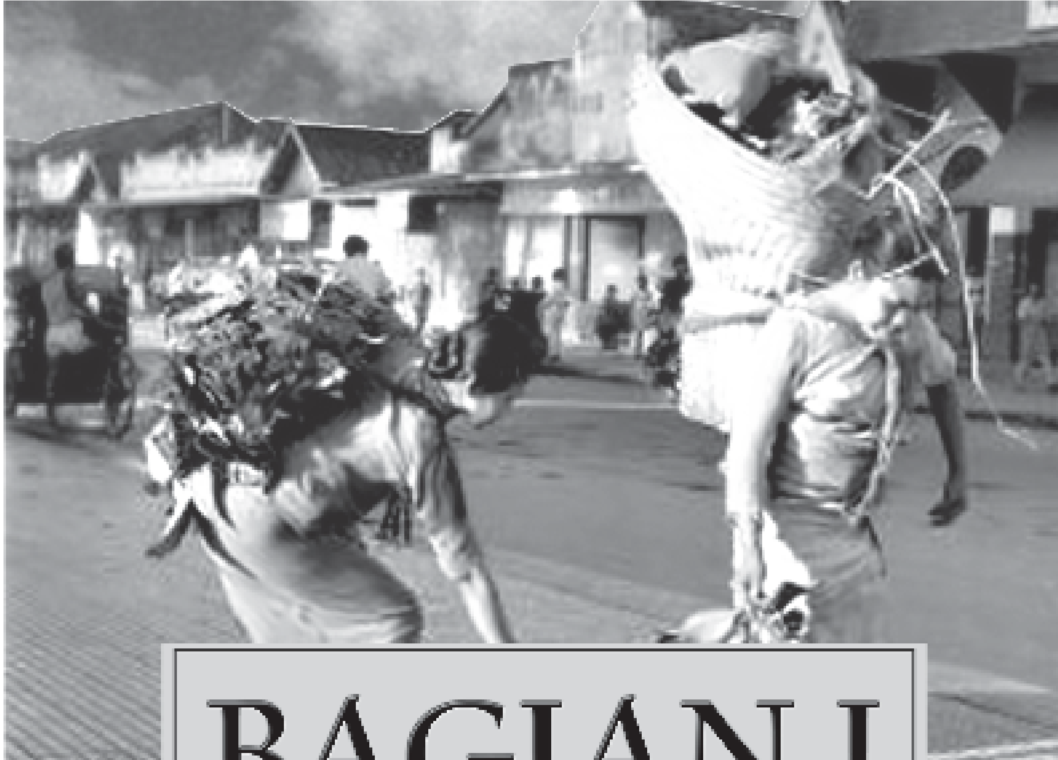
Kelebihan buku ini dibandingkan buku lain mengenai (Keistimewaan) Yogyakarta, antara lain juga pada tawaran para penulis agar kita tidak berhenti membicarakannya pada citra parsial Paku Alam VIII dan Hamengku Buwono IX dalam revolusi. Mereka mengajak kita melihat untuk menatap pada ruang paradoks yang dialami kedua tokoh itu. Benar mereka telah mempersembahkan tahta untuk rakyat, tetapi juga benar

bahwa mereka telah mampu mempersembahkannya tanpa harus kehilangan kekuasaannya atas rakyat dan negerinya (hlm. 141). Di sini telah didemonstrasikan betapa keistimewaan (sejarah) Yogyakarta telah menjadi keniscayaan sejarah.

Lebih menukik lagi, buku ini juga menawarkan suatu perenungan yang dalam atas akses rakyat pada sumberdaya (agraria). Dengan sangat cerdik para penulis menyatakan status formal keistimewaan tidak akan cukup menjamin efektifitas pengendalian perubahan-perubahan yang tajam dan cepat di bidang ini. Solusi yang ditawarkan adalah letakkan keistimewaan sebagai kata kerja. Yogyakarta menjadi istimewa, sekarang, dan untuk selanjutnya melalui penyuaraan bersama (hasrat merdeka) karena keistimewaan itu untuk rakyat.

Selamat Membaca.
Jakarta, Juni 2009

Prof. Dr. PM. Laksono
Antropolog UGM



BAGIAN I

Dua perempuan membawa barang berat berhenti di Jalan Malioboro, 1948.
www.geheugenvannederland.nl



BAB I
PENDAHULUAN

A. Pengantar

Isu keistimewaan Yogyakarta selalu aktual ketika terkait dengan isu pergantian kekuasaan di Yogyakarta. Beberapa peristiwa bersejarah yang tercatat selalu diiringi dengan isu keistimewaan Yogyakarta itu: wafatnya Sri Sultan Hamengku Buwono IX, 1988; penobatan KGPH H Mangkubumi sebagai Sultan Hamengku Buwono X pada 1989; penetapan Paku Alam VIII sebagai Penjabat Gubernur pada 19 Desember 1988; wafatnya PA VIII tahun 1998 dan dikukuhkannya Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur DIY; tahun 2002 dengan dirumuskannya RUU Keistimewaan Yogyakarta; hingga tahun 2008, ketika Sri Sultan Hamengku Buwono X mencalonkan diri sebagai presiden RI.

Umumnya, dalam mengurai keistimewaan Yogyakarta terdapat beberapa isu utama yang muncul; posisi keraton di dalam konstelasi politik modern; permasalahan pertanahan;

dan bagaimana meletakkan semangat otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks keistimewaan Yogyakarta.[1] Keberadaan keraton yang secara historis telah melakukan integrasi ke pangkuan Republik Indonesia seringkali dijadikan basis legitimasi status keistimewaan yang disandang Yogyakarta.

Dalam konteks ini, di masyarakat muncul tiga kelompok. *Pertama*, kelompok yang menganggap bahwa keistimewaan Yogyakarta terletak pada kepemimpinan gubernur dan wakil gubernur yang berasal dari lingkungan Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman. *Kedua*, kelompok yang menyatakan perlunya proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur secara kompetitif. *Ketiga*, kelompok transformatif. Kelompok ini ciri khasnya selalu menempatkan konteks kepemimpinan pada hubungan kontraktual antara yang memimpin dengan yang dipimpin.

Mengenai politik pertanahan, praktik penguasaan tanah di Yogyakarta sampai saat ini masih berlaku model atau sistem *apanage*. Sistem penguasaan ini menempatkan segala sesuatu yang ada di dalam kerajaan sebagai *domein* kerajaan. Rakyat tidak bisa memiliki tanah kecuali diberi oleh kerajaan. Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 telah memperhatikan penghormatan dan penghargaan atas hukum adat yang ada dan hidup di tengah-tengah masyarakat. Terkait dengan sistem apanage di wilayah *vorstenladen* ini, dan dihadapkan pada kondisi sosial-ekonomi masyarakat serta adanya jaminan

---

[1] Lihat, Abdur Rozaki & Titok Hariyanto, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. (Yogyakarta: Ire Press, 2003).

dan sekuritas pada faktor-faktor produksi masyarakat, maka sistem pertanahan di Yogyakarta ini perlu dibaca kembali.

Tentang otonomi daerah, terdapat dua kelompok yang berbeda dalam memandang basis pelaksanannya, apakah di aras provinsi ataukah kabupaten. Untuk mengatasi hal ini maka dalam konteks keistimewaan Yogyakarta sebagaimana diuraikan di atas sangat penting dicermati. Dalam hal ini pertanyaannya adalah apakah substansi otonomi daerah cukup terangkat ketika hanya disangkutkan dengan soal pergantian kekuasaan, praktik-praktik politik prosedural, dan bukan menyangkut sisi-sisi yang lebih luas yang terkait langsung dengan kepentingan masyarakat umum.

Isu yang seringkali diabaikan adalah isu sosial, budaya, pendidikan, ekonomi (rakyat) dan pariwisata. Untuk beberapa kelompok isu terakhir ini hanya dianggap sebagai derivasi dari isu-isu yang dinilai pokok di atas. Padahal isu-isu terakhir ini terkait langsung dengan kesejahteraan masyarakat sampai dengan lapis bawah. Maka perlu kiranya mengidentifikasi aspek-aspek keistimewaan Yogyakarta dalam perspektif yang lebih luas, yakni sosial, budaya, dan ekonomi.

Pemaknaan terhadap keistimewaan itu dapat ditelisik dari bagaimana masyarakat memaknai ruang sosial budaya mereka. Pemaknaan semacam ini lebih bersifat aktual melebihi aspek judisial atau politiknya. Bukan berarti hal terakhir ini tidak penting, justru aspek judisial dan politik (pemilihan umum misalnya) yang sering disebut sebagai 'prosedur-prosedur' dalam berdemokrasi ini harus teruji melalui praktik-praktik aktual di tengah masyarakat. Inilah yang disebut sebagai 'demokrasi substantif', ketika pemaknaaan terhadap praktik berpolitik, bersosial, dan berekonomi, melibatkan pe-

maknaan yang lahir dari suara-suara akar rumput.

Tentu saja yang tidak boleh dilupakan adalah mencatat pemaknaan dari tokoh-tokoh yang memimpin Yogyakarta. Selain terhadap Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai gubernur dan raja di wilayah Yogyakarta seperti yang selama ini telah banyak dilakukan, yang juga penting adalah mendengar suara dari wakilnya, Paku Alam VIII. Sebagai wakil gubernur, beliau mendapat tugas yang lebih banyak berkaitan dengan aspek sosial dan ekonomi Yogyakarta. Sementara sebagai adipati yang membawahi wilayah Kadipaten Pakualaman, beliau mewarisi satu perjalanan panjang kehidupan budaya dan pendidikan di Yogyakarta yang khas, berbeda dengan Kasultanan Yogyakarta.

Mempertemukan suara Paku Alam IX, mencerminkan suara dari dalam (*from within*), dengan suara-suara masyarakat atas pemaknaan terhadap keistimewaan Yogyakarta penting dilakukan agar proses berdemokrasi sebagaimana yang diinginkan dapat berjalan secara seimbang. Lebih penting dari itu adalah harapan tentang kesejahteraan masyarakat sebagai inti kandungan dari keistimewaan Yogyakarta dapat menjadi pemahaman bersama antara pemimpin dan rakyat yang dipimpinnya.

Penelitian ini berusaha menggali pemaknaan tentang keistimewaan Yogyakarta dari pihak Paku Alaman. Ketika berbicara tentang isu keistimewaan Yogyakarta, selama ini yang banyak diungkap adalah suara dari Kasultanan, jarang sekali dimunculkan suara dari Paku Alaman. Selain itu, bagaimana masyarakat luas ikut memaknainya juga harus dimunculkan. Aspek-aspek yang diingat dan dilupakan dalam konstruksi atas keistimewaan Yogyakarta juga didedahkan di sini.

B. Keistimewaan Yogyakarta dalam Perdebatan

Sejak RUU keistimewaan ramai diperbincangan akhir-akhir ini, persoalan keistimewaan menjadi isu yang menyedot perhatian publik dari masyarakat biasa sampai kaum akademisi. Pro-kontra status keistimewaan ini muncul di berbagai media massa baik lokal maupun nasional. Kontroversi itu muncul secara umum di sekitar persoalan apakah keistimewaan itu hanya menyangkut aspek kebudayaan saja ataukah juga termasuk aspek politik. Dari sisi kebudayaan banyak kalangan sepaham bahwa Yogyakarta harus mampu menjadi penangkal kebudayaan global sehingga tidak terseret arus pragmatisme dan hedonisme.

Berkaitan dengan itu, banyak pihak melihat keraton harus dipertegas posisinya sebagai pilar penjaga tradisi dan kebudayaan. Karaton harus dijadikan sebagai pusat pengembangan dan pelestarian kebudayaan Jawa. Hal ini mengandaikan bahwa tahta ditempatkan sebagai saluran untuk menyuarakan kepentingan rakyat dan pencerahan spiritual yang mengatasi kekuasaan. Dengan demikian keraton harus menempatkan diri di luar lingkungan kekuasan politik yang syarat dengan kepentingan sesaat, dan lebih bijak memfokuskan diri pada penjagaan tradisi dan pengembangan kebudayaan. Selain itu masuknya keraton ke lingkaran politik kekuasaan justru berpotensi besar menurunkan kewibawaan keraton di mata masyarakat.

Akan tetapi penjagaan tradisi dan kebudayaan tidak cukup kuat bila tidak dibarengi dengan adanya otoritas pemerintahan yang melekat dalam tubuh keraton. Perdebatan keistimewaan Yogyakarta berangkat dari pemaknaan keistimewaan sebagai kepemimpinan lokal yang tidak tergantikan. Artinya kepemimpinan lokal Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tetap

menganut sistem suksesi kepemimpinan kerajaan yang turun temurun. Keinginan ini dihadapkan pada kenyataan bahwa demokrasi menjadi satu sistem yang harus dipraktikkan secara nasional dalam kerangka kehidupan berbangsa dan bernegara tanpa melihat unsur kedaerahan.

Ada tiga pendapat yang muncul berkaitan dengan sistem suksesi kepemimpinan lokal DIY. Pendapat *pertama* menginginkan gubernur diangkat dari keraton sedangkan pendapat *kedua* mengatakan bahwa gubernur dipilih secara langsung melalui sistem pemilihan yang demokratis. Bagi kelompok yang mendukung gubernur harus dari keturunan sultan menganggap bahwa sultan Yogyakarta memiliki kekuasan asal sebagai unsur yang melekat dalam kerajaan. Dengan adanya hak kekuasaan yang melekat itu maka sultan secara otomatis menjadi kepala pemerintahan di DIY.

Kelompok kedua menilai bahwa sultan sebagai pemilik kekuasan tradisional harus dijauhkan dari politik praktis yang justru akan menyulitkan posisinya. Dengan menempatkan sultan sebagai gubernur, keterlibatannya dalam aktivitas pemerintahan keseharian akan membuatnya bersentuhan dengan keputusan-keputusan yang kontroversial. Sebagai Sultan yang menjadi panutan, keputusan-keputusan yang kontroversial itu justru akan menurunkan wibawa dan martabat kesultanannya.

Sedangkan pendapat *ketiga* mencari jalan tengah yaitu dengan menempatkan sultan sebagai raja yang tidak terlibat jauh dalam urusan politik praktis. Tetapi pada dirinya diberikan hak veto dalam menetapkan hal-hal penting, utamanya yang menyangkut kepentingan masyarakat luas.

Tulisan ini akan melihat bagaimana wacana ‘keistimewa-

an' dikonstruksikan. Sebagai sebuah konstruksi ia melibatkan banyak unsur yang saling berebutan dalam kompetisi gagasan tentang keistimewaan baik bersifat mendukung, menolak, ataupun berada di tengah-tengah/moderat. Semua letupan gagasan yang tersebar itu sama-sama memiliki andil dalam mengkonstruksi keistimewaan Yogyakarta. Di sini pertanyaan yang mendorong penelitian bukan bagaimana keistimewaan itu sebenarnya, atau apa subtansi riil dari keistimewaan, tetapi lebih pada bagaimana orang tahu dan memperbincangkan subyek keistimewaan itu sendiri? Siapa saja yang muncul sebagai subyek yang dibicarakan dalam wacana tentang keistimewaan, dan tentu saja siapa yang tidak muncul? Apa saja yang dilupakan dan tidak disebutkan dalam konstruksi keistimewaan dan mengapa hal-hal itu tidak muncul dalam konstruksi keistimewaan?

1. Keistimewaan Sebagai Sebuah *Konstruksi*

Keistimewaan Yogyakarta sebagai sebuah konstruksi memerlukan upaya untuk menjelaskannya dalam kerangka yang dapat dipahami dan dioperasionalisasikan. Ketika status itu disebut dalam maklumat keistimewaan sekaligus menandai penggabungan wilayah ke Negara Republik Indonesia, kata keistimewaan itu hanya disebut secara singkat tanpa adanya penjelasan. Tetapi semua orang tahu bahwa keistimewaan itu terletak pada pemerintahan kesultanannya. Namun demikian dalam konteks keistimewaan saat ini setidaknya ada tiga hal yang disebut sebagai ciri yang membuat Yogyakarta istimewa yaitu politik, pertanahan dan tata ruang, serta kebudayaan.

Dalam kepentingan mengkonstruksi keistimewaan,

mereka yang dinilai paling kompeten adalah pihak yang atas dasar legitimasi 'keilmuannya' memilih dan memilah apa saja yang diperlukan dan apa saja yang harus tidak dimasukkan dalam konstruksi keistimewaannya itu. Dalam konteks seperti ini, baik seorang doktor atau seorang tukang hampir-hampir memiliki tingkat kesamaan yang tinggi dalam hal mengkonstruksi itu.

Sebuah konstruksi pikiran meletakkan dirinya sebagai sebuah wacana yang diperbincangkan banyak orang. Karena status ini (keistimewaan) menyangkut nasib orang banyak, maka ia tidak boleh hanya dibatasi untuk hanya dibicarakan sejumlah orang tertentu saja, dalam batasan kewenangan, disiplin ilmu tertentu, atau aliran pikiran tertentu. Di tahun 1945 dan beberapa dekade sesudahnya status ini tidak menjadi persoalan yang begitu ramai diperdebatkan. Tetapi ketika otoritas figur (Hamengku Buwono IX) yang menjadi salah satu unsur paling penting dan dominan dalam pembentukan status tersebut telah tiada, persoalan keistimewaan bergeser menjadi wacana karena telah kehilangan sebagian elemen pendukungnya. Ketika ia masuk dalam ruang waktu yang lain maka upaya rekonstruksi dilakukan untuk kembali memperkuat status yang mulai kehilangan momentum itu.

Rekonstruksi kebenaran status tersebut melibatkan otoritas-otoritas kebenaran yang ikut dalam pembentukan jenis baru status keistimewaan. Jenis baru yang dimaksud adalah konstruksi keistimewaan yang dianggap sebagai 'pelebaran makna' atau 'penjelasan konkrit' dari kata istimewa yang tertera dalam maklumat 5 September 1945. Proses pemaknaan baru ini di dalamnya mencoba membangun kembali bobot hegemonik atas momentum sejarah di masa lalu, melihat

praktik pemerintahan yang berjalan, dan sesuatu yang kemudian dianggap sebagai 'unik' yang membedakan daerah ini (Yogyakarta) dengan daerah-daerah lainya.

Tentu saja asumsi tentang kontinuitas sejarah begitu kuat mendasari konstruksi ini. Seolah-olah dalam perjalanan sejarahnya, daerah ini tidak mengalami diskontinuitas-diskontinuitas pada beberapa aspek khususnya (politik dan pemerintahan, tata ruang dan hak tanah, pendidikan dan kebudayaan) yang dijadikan sebagai dasar konstruksi atas keistimewaan.

Bagaimana perdebatan tentang keistimewaan tersebut diposisikan sebagai wacana. Penggambaran lain yang sekiranya cukup dapat mewakili dan menjelaskan persoalan ini adalah seperti analisis P.M. Laksono tentang citra terbentuk dan visualisasi realitas gempa di Yogyakarta pada pagi 27 Mei 2006 yang lalu. Ia melihat bahwa setelah peristiwa itu terjadi maka makna-makna dan ilustrasi-ilustrasi media menjadi lanscap visualisasi yang beroperasi sebagai mekanisme pembentuk *pseudo*-realitas terhadap peristiwa gempa yang sesungguhnya.

Visualisasi ini berperan sebagai wakil sempurna atas peristiwa sehingga menjadi dasar pembentukan solidaritas semesta yang luas melampaui batasan lokal dan nasional. Melalui visualitas yang dengan sangat canggih dikonstruksi oleh media, ribuan orang di tempat lain yang tidak mengalami secara langsung peristiwa itu seolah menjadi bagian utuh dari sebuah peristiwa yang sudah terjadi di 'masa lalu'.[2] Foto, gam-

---

[2] P.M. Laksono, *'Visualitas Gempa Yogya 27 Mei 2006'*, dalam Jurnal *Masyarakat Indonesia,* Jilid 33, Vol.2 (Jakarta: LIPI Press, 2007), hlm. 17-18.

bar, penuturan, bahasa merupakan elemen penting dalam membangun citra dan visualitas atas sebuah peristiwa hingga dapat menarik perasaan orang lain untuk ikut menjadi bagian darinya.

Perbincangan keistimewaan Yogyakarta telah masuk dalam dekade baru yang membawa situasi khasnya sendiri yang jauh berbeda dengan ketika ia ditandatangani sebagai sebuah landasan pelaksanaan pemerintahan daerah. Di sini perlu untuk melihat urutan-urutan, prosedur, logika, tema-tema, yang dijadikan sebagai titik perbincangan mengenai status keistimewaan dari waktu ke waktu. Konstruksi keistimewaan sekarang ini telah menjadi wacana yang mewakili sebuah zaman yang melahirkan status tersebut.

Zaman itu terus direproduksi dan dijadikan sebagai landasan pembenaran atas konstruksinya saat ini. Satu-satunya alasan yang mendorong konsepsi keistimewaan sebagai sebuah konstruksi ulang atas masa lalu adalah kenyataan bahwa sulit untuk mencapai kata sepakat tentang apa yang istimewa itu. Pembacaan atas legitimasi sejarah itu pun ternyata menyimpan kelemahannya sendiri. Peristiwa-peristiwa yang dihadirkan sebagai sebentuk amunisi pembenar atas keistimewaan sudah pasti menyingkirkan peristiwa sejarah lain yang tidak sesuai dengan konstruksi tetapi sebenarnya ikut menjadi bagian dari pembentukan sejarah Yogyakarta.

Di sinilah pentingnya menghadirkan kenyataan lain yang tereliminir dalam konstruksi keistimewaan itu. Realitas lain itu akan dibicarakan lebih lanjut pada tulisan ini. Mekanisme kekuasaan yang beroperasi dalam wacana ini memperlihatkan relasi berbagai otoritas kebenaran yang saling mendukung. Perdebatan tentang keistimewaan dipenuhi term-term ilmu

pengetahuan sebagai peneguh atas kebenaran status tersebut. Semua itu berada dalam kerangka memaknai keistimewaan dalam rangka mencari kembali otoritas yang makin menipis—untuk tidak mengatakan hilang—dari kenyataan yang hadir hari ini. Karena yang memenuhi praktik pewacanaan tentang keistimewaan adalah otoritas disiplin keilmuan dan otoritas politik, maka banyak subyek yang tidak muncul dalam perdebatan tersebut. Subyek yang sebenarnya menjadi landasan dan tujuan dari peneguhan atas status keistimewaan.

Subyek tersebut adalah mereka yang tak mampu bersuara atau keberadaannya disuarakan oleh entitas lainya. Wacana yang dipenuhi oleh perdebatan tentang hukum dan sejarah tersebut dengan didukung otoritas politik dinilai sebagai sebuah bentuk keseluruhan dari suara mereka yang tak memiliki ruang untuk berkata tentang keistimewaan. Tetapi tidak hanya kelompok yang mendukung, kelompok lain yang mengambil posisi kritis juga melakukan hal-hal yang sama. Namun suara kelompok ini cenderung dilihat sebagai upaya meruntuhkan konstruksi keitimewaan itu sendiri. Bahkan, saking kuatnya aroma disiplin ilmu mana yang paling berhak bicara, kelompok dengan disiplin keilmuan lain dianggap tidak memiliki kapasitas untuk membicarakannya. Apalagi kelompok masyarakat yang tidak tahu apa-apa soal tata pemerintahan dan ilmu politik, padahal sebenarnya mereka adalah bagian utuh dari warga Yogyakarta.

2. Konteks Lahirnya *Keistimewaan*

Memperbincangkan keistimewaan Yogyakarta tanpa melihat konteks dan latar yang berada di baliknya akan membuat orang terjebak pada memperhadapkan konsep itu secara binner

dengan konsep-konsep lain seperti demokrasi versus feodalisme, desentralisasi versus sentralisasi, pusat versus daerah, dan sebagainya. Keistimewaan sebagai suatu konsep mempunyai banyak spektrum makna pada orang yang berbeda. Sesuatu yang istimewa bagi seseorang belum tentu istimewa bagi yang lain. Konsep ini juga berubah tergantung pada ruang waktu tertentu. Keistimewaan, karena itu, merupakan sesuatu yang relatif dan mengandung banyak kemungkinan.

Perubahan keistimewaan dari kosa kata budaya menjadi kosa kata politik tidak terjadi secara tiba-tiba. Istimewa bisa mengandung konotasi yang beragam, ia terutama berkaitan dengan cita rasa, selera, keunikan, kekhasan, dan tentu saja berbeda dengan biasanya. Karena sangat berkaitan dengan cita rasa, maka tak mudah untuk meletakannya sebagai bentuk obyektifitas tertentu.

Ketika masih menjadi kosa kata budaya yang digunakan dalam kehidupan sehari-hari, istimewa berlaku secara sembarang untuk mengungkapkan rasa tertentu yang mengandung kualitas khusus, bagi orang tertentu. Tetapi kata 'istimewa' itu ketika menjadi kosa kata politik ia mengkait pada banyak unsur dan kosa kata-kosa kata politik lainya; demokrasi, feodalisme, desentralisasi, sentralisme, nasionalisme, NKRI, kemerdekaan, Undang-undang, dan sebagainya. Di situ, keistimewaan, mengalami transformasi makna dan spektrum sebab ia masuk ke dalam diskursus politik yang penuh dengan tarikan dan tegangan-tegangan kepentingan. Sekaligus terjadi pergeseran luasan kepentingan, yang semula massif menjadi elitis, sesuatu yang dirasakan menjadi sesuatu yang ditonton dari jauh.

Sesuatu yang istimewa itu tidak lagi hanya soal cita rasa

lidah, selera, dan sesuatu yang bersifat personal tetapi ia menjadi berurusan dengan nasib orang banyak, sebuah warisan kebudayaan, tata ruang, tata pemerintahan, pandangan hidup, dan juga soal tata negara. Keistimewaan Yogyakarta tidak muncul dari ruang kosong melainkan berada dalam tegangan. Tegangan itu terjadi dalam suasana politik yang bergerak sangat cepat pada masa awal ketika republik ini lahir. Keraton sebagai entitas politik otonom pada saat itu dihadapkan pada banyak pilihan yang sulit. Tidak ada jalan tengah yang tersedia. Keputusan harus segera diambil untuk bergabung dengan salah satu pihak, Republik atau Belanda.

Sebagai seorang raja Hamengku Buwono IX (HB IX) tidak hanya mengambil keputusan politik untuk dirinya sediri. Setiap keputusan yang diambilnya tentu berpengaruh langsung pada rakyat dan wilayah yang dikuasainya. Memutuskan untuk berpihak pada salah satunya—Indonesia/Belanda—sama dengan memperhadapkan diri, rakyat, dan kekuasaannya pada pihak yang lain. Sebagai seorang raja, keselamatan kerajaan pada saat itu sama dengan menyelamatkan diri, keraton, wilayah, dan rakyat yang mempercayainya. Dari catatan sejarah, keputusan yang diambilnya bukan inisiatif pribadi seorang raja saja melainkan kehendak sebagian besar rakyat yang dipimpinnya. Kehendak itu mengatakan bahwa ia harus berseberangan dengan kaum kolonial Belanda. Pilihan itu berkonsekuensi menyiapkan barisan perlawanan kepada kaum penjajah.

Dalam sejarah kemunculan maklumat penggabungan diri dengan Indonesia terbaca bahwa maklumat itu dipengaruhi oleh banyak unsur yang saling tarik menarik. Unsur-unsur itu adalah situasi perang, Belanda, pergerakan nasional, Hameng-

ku Buwana IX sebagai raja, dan rakyat Yogyakarta. Bagaimana unsur-unsur ini saling mempengaruhi satu sama lain dapat ditemukan dalam tulisan sejarah.

Dari rekonstruksi sejarah terlihat konteks kemunculan maklumat keistimewaan Yogyakarta. Maklumat itu sendiri menunjukkan bahwa Yogyakarta sebelumnya merupakan daerah yang otonom dan memiliki pemerintahan sendiri. Syarat-syarat dasar bagi terbentuknya sebuah negara sudah ada di dalamnya. Keputusan untuk menggabungkan diri dengan RI ternyata juga dilakukan oleh entitas-entitas kekuasaan lainya.

Hal ini menunjukkan bahwa keputusan itu selain berangkat dari soal visi keIndonesiaan juga ada kecenderungan umum yang bergerak pada saat itu yang menyebabkan hampir semua kerajaan memutuskan untuk menggabungkan diri dengan RI. Yogyakarta tidak mengambil keputusan sendirian tetapi daerah-daerah yang lain juga melakukan hal yang sama. Dengan demikian hal itu bukan

Sultan Di Panggung Terbuka

...Senin malam 18 Agustus itu -- Selasa Pon menurut kalender Jawa -- dengan bulan yang hampir bulat bertengger di angkasa, di gedung kesenian terbuka THR (Taman Hiburan Rakyat) -- yang dibangun di bekas pekuburan Belanda -- Sultan Hamengkubuwono IX dalam pakaian batik cokelat lengan panjang dan jaket hitam, berbicara santai selama satu jam dan kemudian menjawab pertanyaan. Hamengkubuwono IX, 74, berbicara tanpa teks, dalam nada datar dengan suaranya yang berat dan agak serak. Ia, di luar dugaan, ternyata sangat membatasi pembicaraannya, dan hanya bercerita mengenai mengapa ia, segera setelah proklamasi kemerdekaan RI, memilih berpihak dan bergabung dengan republik ...Keputusan Sultan memihak RI, di kala masa depan republik baru itu belum pasti, memang suatu keputusan yang sangat bersejarah. 'Saya tahu saya mengambil risiko besar. Ya, kalau kita menang. Kalau kalah, saya bisa dibuang atau dibunuh. Risiko itu saya ambil dengan segala keikhlasan hati. Apa yang terjadi terserah kemauan Tuhan,' ujar Sultan Senin malam lalu.
Tempo, 23 Agustus 1986.

merupakan sesuatu yang khas tetapi ada struktur tertentu yang berkembang pada saat itu yang membuat semua entitas kerajaan di Nusantara akhirnya memutuskan untuk bergabung dengan RI.

Rekonstruksi atas sejarah pengambilan keputusan hanya menyebutkan unsur-unsur subyektif yang menunjukan sifat-sifat patriotisme, keberanian, kebijaksanaan, jiwa kepemimpinan dan sebagainya yang menggambarkan heroisme luar biasa dalam momen perjuangan yang gempita. Penggambaran semacam ini tentu saja sah dan memiliki kebenaran sejarah, namun belum cukup untuk melukiskan konteks luas yang melingkupi dan akhirnya menjadi struktur imperatif yang menstrukturasi kerajaan-kerajaan di Nusantara untuk menggabungkan dirinya ke dalam pangkuan RI, termasuk Kesultanan Yogyakarta. Persoalan ini ternyata juga membingungkan kalangan akademis kritis untuk menyimpulkan makna penggabungan diri itu. Ichlasul Amal, seperti dikutip dalam naskah akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK)[3], melihat bahwa keputusan itu boleh jadi menggambarkan pilihan keduanya sebagai tokoh pergerakan nasional bukan sebagai penguasa Kesultanan dan Paku Alaman.

Penyimpulan dari kenyataan di atas tidaklah salah. Namun ia agak sedikit melompat karena langsung menyinggung

---

[3] Keputusan di atas (maklumat) boleh jadi lebih menggambarkan kedua figur HB IX dan PA VIII sebagai tokoh pergerakan nasional, bukan sebagai penguasa Kesultanan dan Pakualaman. Tetapi dari sudut masyarakat Yogyakarta, fakta bahwa semangat juang untuk mempertahankan hidup dan kelangsungan Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara adalah realitas sejarah yang telah diterima secara luas. Lihat *Monograph on Politic and Government,* Vol.2, No.1 (Yogyakarta: JIP UGM, 2008), hlm. 13.

pada masalah jasa dan pengorbanan rakyat dalam perjuangan sebagai realitas sejarah yang 'harus' diakui dalam kerangka mempertahankan hidup dan kelangsungan Indonesia sebagai sebuah bangsa. Sisi lain dari hal itu adalah pengorbanan yang lebih besar untuk menyatu dalam pangkuan negara RI sehingga melampaui teritori kekuasaan lokal menjadi bahan (alasan) untuk mengembalikannya pada konteks kepentingan lokal, adalah sesuatu yang tidak hadir (absen) pada gagasan dan cita-cita HB IX kala itu .

3. Menuju Nasionalisme

Nasionalisme merupakan sebuah ide yang terdiri atas sejumlah kecenderungan yang kadang-kadang menunjukan berbagai macam sifat dasar dan tujuan, menurut harapan dari kelompok-kelompok tertentu yang mengaku mengusung ideologi nasional. Nasionalisme yang dinyatakan oleh kaum muda, yaitu para priyayi yang telah mengalami pembaratan pada tahun-tahun awal abad 20 berbeda dengan nasionalisme yang dikembangkan oleh kelompok-kelompok lain.

Namun secara umum berbagai kecenderungan itu mempunyai dua karakteristik. Semua mengandung satu elemen solidaritas yang baru muncul berdasarkan persatuan Indonesia yang menjembatani berbagai daerah yang berbeda; dan semuanya selalu bercirikan satu elemen oposisi terhadap kelompok sosial tertentu yang dianggap berbeda.[5] Nasionalis-

---

[4] Pernyataan ini tidak cukup netral karena mungkin tersangkut-paut dengan kepentingan pembuatan Rancangan Undang-Undang keistimewaan (RUUK).

[5] Wertheim, W.F. *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi, Studi Perubahan Sosial* (Yogyakarta:Tiara Wacana, 1999) hlm.259

me regional yang berusaha menarik kekuatan dari adat dan tradisi, bisanya lebih tampak jelas di kalangan para pemimpin feodal yang posisinya tergantung pada hukum adat dibandingkan dengan masyarakat biasa.

Bangsawan feodal merasa dirinya berada di antara dua kesulitan yang besar. Banyak di antara mereka yang takut dengan terlalu kuatnya gerakan nasionalis dalam masyarakat, yang jelas akan menunjukan kekuatannya melawan tidak saja dominasi kolonial tetapi juga terhadap otoritas tradisional mereka sendiri. Bangsawan feodal terus terombang-ambing antara keinginan untuk menggabungkan diri mereka dengan gerakan nasionalis—sebagai upaya untuk memegang kepemimpinan sehingga dapat mempertahankan otoritas tradisionalnya meskipun dalam situasi yang sudah berubah—dan perlunya mengambil sikap tertentu terhadap otoritas pemerintah. Mereka yang telah mengalami pemba-

MAKLUMAT 5 SEPTEMBER, 63 TAHUN LALU;
Sikap Yogya Menuju Negara RI

ENAM puluh tiga tahun lalu, 5 September 1945, merupakan saat yang paling penting bagi perjalanan rakyat di Negeri Ngayogyokarto Hadiningrat. Di saat itu, Sri Sultan Hamengku Buwono IX, melalui maklumatnya, menyatakan bergabung dengan Republik Indonesia (RI). Sikap bersamaan juga dilakukan oleh Kadipaten Pakualaman, melalui maklumat yang disampaikan KGPAA Paku Alam VIII menyatakan diri sebagai bagian dari RI. ...Maklumat atau dekrit semacam ini sebetulnya mengandung risiko yang sangat besar. Seperti di daerah Sulawesi, Raja Kerajaan Luwu akhirnya terpaksa meninggalkan istananya untuk pergi bergerilya melawan Sekutu dan NICA untuk mempertahankan dekritnya mendukung Indonesia. ...maklumat bergabung dengan RI sebetulnya sangat dibutuhkan Presiden Soekarno waktu itu, untuk mendapatkan pengakuan kemerdekaan dari luar negeri, termasuk Persatuan Bangsa-Bangsa. Apalagi saat itu, Belanda melakukan provokasi bahwa tidak mungkin sebuah negara merdeka di dalamnya ada negara lagi...Dengan maklumat itu, maka sebetulnya tidak ada lagi negara kerajaan di RI, karena sudah menjadi daerah setingkat propinsi, meski sifatnya masih kerajaan. Maklumat ini semakin membuat sahnya RI sebagai negara merdeka... Sultan waktu itu juga melihat kehendak rakyat Ngayogyokarto yang mendukung kemerdekaan RI. Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sendiri disyahkan melalui UU No 3/1950.(Lekhen)

Kedaulatan Rakyat, 5 September 5, 2008

ratan dan bergaul dengan ide-ide baru berusaha menempatkan dirinya dalam posisi atas dalam kehidupan politik dan ekonomi, yang sampai saat itu masing dipegang orang-orang asing. Meskipun demikian aspirasi nasionalisme mereka juga mengandung unsur revolusi-sosial tertentu di samping unsur persaingan dengan kelompok-kelompok yang berada di sekitarnya.[6]

Kegagalan para pemimpin lokal dalam memainkan peran-peran penting dalam situasi revolusi dan kecenderungan yang berubah dapat meruntuhkan otoritas pengendalian mereka. Hilangnya otoritas itu mengubah status dan kedudukan suatu kekuasaan tertentu di mata rakyatnya. Di Surakarta kedua penguasa tradisionalnya (Pakubuwana dan Mangkunegara) tidak berhasil memanfaatkan kesempatan-kesempatan untuk memainkan peranan positif dalam revolusi. Karena itu mereka tidak dapat menguasai peristiwa-peristiwa yang terjadi. Kita bisa menyimak bagaimana gerakan antiswapraja terjadi di sana. Kelompok radikal yang muncul menunjukkan ketidak-percayaan rakyat dengan cara menculik Pakubuwana XII dan berakibat pemindahan kekuasaan yang riil berada di Barisan Banteng. Akhirnya atas desakan Soedirman dan kaum radikal, pada 1 Juni 1946 hak-hak istimewa para raja Surakarta di luar tembok istana dihapuskan, sesuatu yang tidak terjadi di Yogyakarta.[7]

Semangat perubahan sosial dan ide-ide awal yang membangun nasionalisme berkembang cepat di Yogyakarta. Terse-

---

[6] *Ibid.,* hlm.261

[7] M.C. Ricklef, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* (Jakarta:Serambi Ilmu Semesta, 2001) hlm.448-449

dianya infrastruktur pendukung memungkinkan daerah ini mengalami percepatan informasi yang tinggi dibandingkan daerah-daerah lain. Beragam jenis sekolah yang ada juga menjadi faktor yang meluaskan ide-ide dan kecenderungan-kecenderungan baru. Keberadaan sekolah-sekolah di Yogyakarta melahirkan bentuk perkembangan baru yang sangat penting dalam membangun semangat nasionalisme; ide-ide, pergerakan nasional, dan pers.

Perkembangan ide-ide pembaruan di Yogyakarta menunjukkan dinamika yang kuat dalam keinginan besar untuk merubah sistem sosial yang saat itu dikendalikan orang-orang asing. Eksponen-eksponen dari Kesultanan dan Pakualaman juga terlibat dalam dinamika tersebut. Tokoh-tokoh pembaru dalam bidang pendidikan dan juga pergerakan nasional awal dipimpin eksponen-eksponen dari dua kekuasaan tradisional itu; P.A. Soerjomataram, P. Mangkoekoesoemo, P. Notoprodjo, P. Notodirodjo.[8]

Kota yang mulai berubah melahirkan golongan penduduk yang memiliki dan mengembangkan gagasan untuk perbaikan kedudukan sosial, mengaitkannya dengan gerakan-gerakan protes, membentuk perkumpulan sosial politik menuju kemajuan dan mendapatkan kedudukan politik dalam situasi kolonial. Kesadaran kesamaan derajat sebagai embrio nasionalisme mulai tumbuh bersamaan dengan cita-cita kemajuan yang bermula dari kaum bangsawan. Pada masa awal pergerakan nasional pencarian jati diri menjadi aspek yang paling menonjol dalam tubuh perkumpulan-perkumpulan. Hal ini

---

[8] Abdulrachman Surjomihardjo *Yogyakarta Tempoe Doeloe, Sejarah Sosial 1880-1930* (Yogyakarta: Komunitas Bambu, 2008), hlm. 43

terungkap dalam sikap-sikap patriotisme lokal, dalam jangkauan kepulauan dan barulah kemudian terbentuk nasionalisme Indonesia.[9] Kota yang sedang mengalami diferensiasi dan pluralisasi ini menjadi ajang persentuhan sistem status tradisional dan kolonial.

Bahkan sejak masa awal pergerakan kebangsaan dan munculnya organisasi sukarela, dapat dikatakan Yogyakarta telah menjadi panggung aktivitas dari semua itu. Komunikasi antar kelompok elit melalui sidang-sidang, rapat umum dan melalui tulisan berhasil menerobos batasan tradisional dan feodalistis. Kesadaran kebangsaan ini juga tumbuh pada para mahasiswa di Belanda dalam bentuk keinginan bersama untuk keluar dari belenggu kolonial. Dorodjatoen, yang akhirnya mengganti kedudukan ayahnya sebagai sultan mengalami hal yang sama. Ia sadar bahwa keberangkatannya ke Belanda untuk mendalami kajian-kajian *Indologie* merupakan prakarsa politik kolonial untuk menguasai kerajaannya. *Indologie* mencakup *etnographie* dan *ethnologie* bertujuan untuk menyelami struktur sosial dan kebudayaan suku-suku di daerah.[10]

Ilmu pemerintahan kolonial ini memungkinkannya memahami secara mendalam seluk beluk pemerintahan kolonial. Ilmu ini disadarinya telah digunakan pemerintah Belanda untuk melanggengkan kekuasaan kolonialnya di Hindia Belanda. Maksud politik di balik pengirimannya ke Belanda untuk belajar itu menjadi dasar penolakan dan sikap politik yang berbeda dengan tujuan kolonial. Segera setelah kembali ke Yogyakarta ia melakukan langkah-langkah strategis untuk

---

[9] *Ibid.,* hlm. 50.

[10] Dorodjatoen adalah nama asli Sultan HB IX.

memajukan kehidupan rakyatnya. Pertama, mencari jalan untuk benar-benar mengenal rakyat dalam semua aspek kehidupannya yang nyata. Kedua, menemukan sistem agar pengetahuan tentang kehidupan rakyat itu dapat dipergunakan untuk kepentingan rakyat, meskipun tujuan itu tidak disetujui oleh pemerintah Belanda yang berkuasa di Yogyakarta.

Kesadaran politik yang demokratis ini tidak didapatnya di Universitas Leiden, melainkan dari pengamatannya terhadap kehidupan masyarakat dan pemerintahan Belanda saat itu. Meskipun negara Belanda merupakan kerajaan tetapi sistem pemerintahan di negeri itu dinilainya sangat demokratis. Sesuatu yang berlainan ia jumpai di pemerintah kolonial Hindia Belanda. Kebebasan politik, ekonomi, dan sosial, semuanya dijamin dalam undang-undang. Tentu saja kebebasan itu harus tunduk pada aturan perundang-undangan yang dibentuk dan disepakati secara demokratis. Tetapi kendala yang dihadapinya jika sistem semacam itu diterapkan di Yogyakarta adalah keberadaan Belanda sendiri di Yogyakarta dengan sistem kolonialnya yang menghalangi sistem demokrasi untuk rakyat.[11]

Jelas bahwa kesadaran perubahan untuk lepas dari

---

[11] Di akhir tulisanya Selo Sumardjan mengatakan, 'Tampaknya semua langkah yang diambil Sri Sultan untuk menerapkan sistem demokrasi pemerintahan dan melepaskan diri dari kekuasaan kolonial Belanda dan kemudian dari pendudukan Jepang merupakan persiapan (yang tidak disengaja) untuk menyambut Proklamasi Kemerdekaan dan berdirinya RI yang berdaulat. Dengan latar belakang ini Sri Sultan sudah siap menyatakan dengan kemauannya sendiri bahwa daerah Kesultanan Yogyakarta adalah bagian dari Republik Indonesia…'. Selo Soemardjan, "Kolonialisme, Feodalime, Demokrasi" dalam Tim Maula, dkk., *Jika Rakyat Berkuasa*, (Bandung: Pustaka Hidayah, 1999), hlm. 107-112

belenggu kolonial semakin berkembang dan menjadi pembicaraan meskipun hal itu masih bersifat lokal dan terbatas pada teritori kekuasaan tertentu. Persentuhan dengan dunia pergerakan kemerdekaan di Belanda ketika Dorodjatoen menimba ilmu memiliki pengaruh besar terhadap cita-cita kebangsaanya. Indonesia sebagai kosa kata politik pertama kali digunakan oleh kaum terpelajar terdidik di Belanda yang kemudian menjadi tokoh-tokoh penggerak nasionalisme.

Dapat dikatakan Dorodjatoen saat itu tersengat oleh ide-ide perubahan yang sangat kuat mewarnai pikiran dan refleksi mahasiswa Indonesia terhadap nasib rakyat dan tanah airnya. Satu bukti yang menunjukan hal ini adalah ketika Dorodjatoen memasang bendera merah putih di Belanda yang saat itu menjadi lambang para pejuang kemerdekaan.[12] Dengan demikian munculnya maklumat penggabungan diri kepada Republik Indonesia tanggal 5 September 1945 bukan sesuatu yang muncul secara tiba-tiba (*altruistik*) melainkan, dalam bahasa HB IX, 'saat yang kutunggu-tunggu'.[13]

Oleh karena itu ketika kemerdekaan diproklamirkan pada 17 Agustus 1945, belum genap satu bulan yaitu 5 September 1945, HB IX segera menyatakan diri bergabung dengan Indonesia yang baru lahir. Di satu sisi kenyataan ini menjadi tambahan kekuatan bagi Soekarno untuk mendapat pengakuan dari luar negeri atas negara yang baru lahir. Di sisi lain, kata 'keistimewaan' yang tercantum dalam maklumat itu menandai suatu imajinasi kebangsaan yang masih belum padu, samar-samar. Suatu kata yang tentu saja berada dalam ruang geo-

---

[12] *Tempo*, 8 Oktober 1988, hlm 23

[13] *Ibid.*, hlm.24

grafis-historisnya, yang berbeda pemaknaannya dalam konteks sekarang. Status keistimewaan memang bukan diberikan oleh pusat melainkan dinyatakan oleh kekuasan lokal kepada pemerintah pusat, alias diminta oleh kekuasaan lokal. Hal ini akan menimbulkan tafsir yang berbeda pada soal penghargaan yang 'harus' atas suatu kebaikan tindakan etis-politis.

Di masa itu semua pihak dan entitas politik yang ada 'bersepaham' dalam keinginan bersama untuk memerdekakan diri dan mengusir pemerintah kolonial. Tetapi bagaimana otoritas yang sudah direbut sebagai negara berdaulat itu diatur, banyak dari entitas politik itu akhirnya meminta untuk mengatur diri sendiri. Statusnya tidak dengan istilah 'istimewa' tetapi semangatnya kurang lebih sama. Hal ini kemudian mengemuka di mana daerah-daerah meminta untuk menjadi otonom dalam sistem federal. Meskipun itu terjadi yang salah satunya dilatarbelakangi konflik politik di tingkatan elite yang tidak juga menemukan kata sepaham bagaimana pemerintahan dan bentuk negara ini diatur.

Gerakan untuk menjadi satu otoritas sendiri terutama marak di daerah-daerah luar Jawa. Imajinasi tentang kesatuan nasional tampak masih diterima dengan ragu yang dibuktikan dengan keinginan dari daerah-daerah tersebut untuk melepaskan diri. Nasionalisme yang muncul pada saat itu dibayangkan sebagai kesatuan republik dalam wilayah Jawa. Kenyataan ini juga muncul dalam benak pemimpin-pemimpin politik Belanda.

Bagi mereka Indonesia Timur tidak masuk dalam ikatan nasionalisme yang 'Jawa' itu. Ini terlihat jelas bahwa republik menikmati otoritas yang memadai di pulau Jawa dan membenarkan klaim-klaimnya atas kemerdekaan, maka Belanda

melakukan apa saja untuk menciptakan sebanyak mungkin pulau-pulau luar yang dapat mereka tangani secara aman dan memastikan bahwa wilayah-wilyah ini diperintah oleh elite lokal yang memusuhi republik.[14] Gerakan-gerakan ini kemudian 'dibersihkan' oleh kekuasaan pusat karena dianggap sebagai virus kolonial yang bersembunyi di balik tuntutan federalisme. Penyikapan pusat yang berbeda-beda terhadap tuntutan-tuntutan daerah menunjukan perbedaan persepsi pusat terhadap kekuasaan di daerah.

Terkait dengan keistimewaan Yogyakarta, penggabungan diri disertai permintaan untuk dianggap sebagai daerah istimewa selain oleh faktor otoritas kekuasaan lokal, sejarah, dan kesiapan pemerintahan, juga berhubungan dengan imajinasi nasionalisme Indonesia yang masih belum selesai. Perebutan ruang politik antara kelompok komunalisme dan *societal* yang belum menemukan titik temu juga memiliki andil atas putusan pada maklumat keistimewaan tersebut. Status keistimewaan tampaknya merupakan jalan tengah dari dua kecenderungan itu.

Lanskap konseptual Negara RI menurut Tamagola terbentuk dalam tegangan antara kelompok komunalisme dan mereka yang berbasis pikir *societal*. Kelompok komunal didominasi oleh mereka yang berlatar belakang budaya Jawa yang tercerahkan melalui kesempatan pendidikan yang secara diskriminatif diberikan kepada mereka. Kecenderungan berpikir mereka adalah menjunjung tradisi Timur, mementingkan kolektivitas yang dirumuskan dalam asas kekeluarga-

---

[14] Malcolm Caldwell & Ernst Utrecht, *An Alternative History of Indonesia* (Sidney: Apcol, 1979).

an, sangat menganjurkan pengorbanan individu untuk kepentingan bersama. Tokoh utama dari kelompok ini adalah Soepomo, yang setelah tertular konsepsi negara *Hegelian*, membayangkan suatu tatanan negara sebagai perwujudan suatu tatanan nilai-nilai luhur komunal/kekeluargaan. Negara yang dibayangkan adalah suatu komunitas teritorial yang diabstrakkan, suatu *imagined community*.

Sedangkan kelompok yang kedua (*societal*) ingin mewujudkan kebebasan individu yang terkerangka dalam kontrak-sosial yang disebut konstitusi. Mereka menginginkan suatu tatanan politik nasional yang bertolak dari hasil konsensus individu-individu yang bebas mandiri. Semuanya terpulang ke warga negara. Ketika warga negara menginginkan satu bentuk negara kesatuan maka itulah keputusannya. Tetapi bila mereka menginginkan bentuk negara federal itu pula keputusannya. Kelompok ini didominasi oleh mereka yang pernah mukim di Belanda. Syahrir dan Hatta selalu mengedepankan kemajemukan kemanusiaan di atas obsesi persatuan dan kesatuan nasional.[15]

Di masa reformasi, wacana tentang federalisme pernah ramai diperbincangkan terutama dalam buku *Federalisme untuk Indonesia*. Hal ini manandai kecenderungan *societal* yang kembali menguat setelah selama tiga puluh dua tahun bangsa ini mengalami berbagai macam persoalan hubungan pusat daerah yang bersifat sentralistik yang berakar pada imajinasi negara integralistik sebagaimana dicetuskan Soepomo.

---

[15] Tamagola, Tamrin Amal, *Republik Kapling* (Yogyakarta: Resist Book's, 2006) hlm. 153-155

Pada masa Orde Baru, negara dipandang sebagai sebuah keluarga, dan presiden memposisikan dirinya seperti seorang ayah yang baik untuk mengendalikan perilaku 'anak-anak'-nya. Bahkan dengan sangat nyata gagasan ini tercermin dalam ungkapan penghormatan sebagai 'Bapak Pembangunan'. Runtuhnya kekuasaan ini membuka banyak alternatif baru yang muncul sebagai solusi atas politik sentralistik yang diterapkan rezim Orde Baru. Isu federalisme dianggap menjadi salah satu jalan untuk mengembalikan kekuasaan pada otoritas lokal dalam pengaturan diri dan pemerintahannya. Tetapi isu ini kemudian meredup dan digantikan dengan opsi lain yang dinilai lebih mampu mengakomodir kepentingan nasional dan kehendak politik lokal.

4. Kecenderungan Politik Me-Lokal

Imajinasi kebangsaan yang belum terekat dengan kuat ini menimbulkan kegelisahan-kegelisahan pada diri entitas-entitas politik yang tergabung di dalamnya. Komunalisme lokal yang masih bercokol kuat pada kelompok-kelompok sosial tertentu maupun pada batasan komunitas dalam wilayah teritori tertentu bertemu dengan ide kemandirian 'indvidu' dalam kerangka kontrak sosial, hingga saat ini menjadi bara yang siap membakar ikatan nasionalisme yang dibayangkan dalam konsep negara integralistik. Batu bata penyusun identitas ke-Indonesia-an itu masih rapuh dan setiap saat bisa merenggang. Sejarah, bahasa keseharian, ruang aktualisasi, interaksi budaya, tempat kelahiran, ikatan darah menjadi unsur pembentuk paling kuat atas identifikasi individu dalam konteks kedaerahan masing-masing.

Anatomi konflik sosial meskipun agak jauh jika dibaca

dari longgarnya ikatan ke-Indonesia-an tetapi senantiasa menjadi indikasi menguatnya kelokalan di tengah kegamangan mencari bentuk dan proses perajutan identitas yang belum selesai itu. Krisis ekonomi dan politik dalam rentang sejarah bangsa ini seringkali menjadi pemicu bagi entitas politik tertentu untuk kembali merekatkan identitas kedaerahanya.

Diskursus tentang kearifan lokal yang marak sepuluh tahun terakhir ini disadari atau tidak ikut memberi andil pada menguatnya kelokalan. Wacana yang menguat di penghujung kekuasaan otoriter Orde Baru itu menjadi alternatif atas pengaturan politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang sangat terpusat pada tiga dasawarsa sebelumnya.

Frustasi sosial ekonomi masyarakat, berkembangnya politisi pemburu rente, situasi global yang timpang dan hegemonik, rezim elektoral yang lemah, adalah sederet penyubur mewabahnya gerakan me-lokal.[16] Lokalitas yang digerus roda negara otoriter-sentralistis (bukan selalu oleh globalisasi) memperoleh ruang lebar untuk menentukan dirinya sendiri. Penghargaan pada lokalitas dan identitasnya menjadi kecenderungan umum baik bagi kalangan aktivis, intelektual, akademisi, dan pengambil kebijakan.

Momen ini menjadi kesempatan bagi daerah untuk membuat garis batas yang lebih tegas daripada di masa Orde Baru antara dirinya dengan entitas politik di luarnya (pusat). Banyak aspek yang dijadikan sebagai landasan untuk mengajukan diri sebagai entitas politik yang harus mandiri/dihargai; pemba-

---

[16] Somantri, Gumilar Rusliwa, "Membaca Sen Membaca Realitas Kita" dalam Sen, Amartya *Kekerasan dan Ilusi tentang Identitas* (Serpong: Marjin Kiri, 2007), hlm. ix.

gian pendapatan, sumber daya alam, dan sejarah. Ketiga hal ini sering menjadi alasan untuk meneguhkan diri. Politik kedaerahan ini menandai fase arus balik baru ketika politik sentralisme telah runtuh.

Imagined Community seperti dibayangkan Ben Anderson mengenai sebuah bangsa yang diikat dalam bayangan bersama justru menguat pada batasan lokalitas.[17] Komunitas-komunitas terbayang itu merebak ke beberapa komuniti yang merasa memiliki sumber-sumber nilai spesifik yang berbeda dengan komunitas lain. Mereka sebagai komunitas tertentu atau dalam batas-batas etnik, suku, teritori, merasa memiliki budaya bersama yang di dalamnya terbayang asal-usul, ritual, sistem kekerabatan, sistem pemerintahan, perjalanan historis sebagai sebuah komuniti yang karena itu mengharuskan untuk diperlakukan secara spesifik.

Pembayangan itu mendorong suatu perjuangan pengakuan atas perbedaan dan keunikan itu. Demikianlah yang dapat kita saksikan di sejumlah masyarakat di daerah: isu pemekaran daerah, perjuangan hak adat dan ulayat sebagian komunitas lokal, dan aspirasi-aspirasi lain di tengah keanekaragaman budaya yang terus berkembang adalah beberapa contoh. Tentang tuntutan pemekaran daerah misalnya, meskipun tuntutan ini dilatari oleh alasan efisiensi (penyederhanaan wilayah) dan kepentingan elite politik tertentu, namun tidak sedikit di antara tuntutan itu didorong oleh pembayangan sebuah identitas oleh daerah tertentu yang merasa tidak berasal dari satu kultur dengan daerah induknya. Maka, isu keistimewaan Yogyakarta

[17] Benedict Anderson, *Imagined Communities: Komunitas-komunitas Terbayang*, (Yogyakarta: Insist-Pustaka Pelajar, 2001).

dapat dibaca dalam kerangka pengakuan atas keunikan sejarah, sistem pemerintahan, tata ruang, ritual, karakter masyarakat, dalam konteks menguatnya kelokalan tersebut.

Kita tengah menyaksikan revitalisasi budaya tempatan dengan tingkat artikulasi yang belum pernah kita bayangkan sebelumnya. Makna *self determination* tidak saja terdengar karena sejarah lokalitas dari teritorial tertentu yang terkubur oleh represi NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia), akan tetapi di tengah payung NKRI itu sendiri, *self determination* terus ditabuh meski dengan irama baru.

Persoalan ini menarik untuk dicermati, karena dengan meninjau ketegangan antara suara daerah *vis a vis* pusat ini, bangsa Indonesia seperti mereproduksi kembali kisruh politik di masa lalu ketika para eksponen Negara Kesatuan RI mesti berhadapan dengan rivalnya di daerah. Meskipun pada waktu itu diskusi yang berlangsung menyangkut perebutan ruang otoritas antara pusat *vis a vis* daerah, namun seluruh muatan diskusi baik di masa lalu dan sekarang sama-sama bermuara ke perdebatan dalam menentukan bentuk kedaulatan.

Di sini, konflik dan kompetisi kedua belah pihak bermuara ke perbedaan tafsir dalam membayangkan relasi paling ideal antara pusat *vis a vis* daerah. Sekarang, ketika diskusi tentang negara federasi ditutup, daerah tidak kalah cerdiknya dalam membangun kuasa baru di tengah bayang-bayang NKRI. Demokratisasi membuka peluang daerah untuk bersuara, meskipun tidak mudah mewujudkan suara itu menjadi realita.

Yogyakarta tentu saja tidak sendirian dalam hal ini, banyak daerah lain yang meskipun artikulasinya berbeda namun semangatnya sama. Kenyataan ini tidak dapat dipahami sebagai sebentuk sikap iri atau tak mau kalah dengan daerah

lain. RUUK tentu saja tidak muncul karena daerah-daerah lain melakukan tuntutan pengakuan atas keunikannya, di sisi lain daerah-daerah tersebut mengajukan tuntutan itu juga tidak diinspirasi oleh Yogyakarta. Tetapi fenomena ini perlu dibaca dalam konteks kebangsaan yang lebih luas. Dalam konteks itu, tidak ada satu daerah pun melalui gerakan pengajuan tuntutannya yang mau dianggap sebagai sebentuk gerakan mengurangi ikatan kebangsaan dan kesatuan NKRI. Pertanyaan yang perlu diajukan adalah bagaimana ujung dari kecenderungan gerakan me-lokal ini akan berakhir?

5. Yogyakarta, Negeri dalam Kontrak

Posisi Yogyakarta sebagai sebuah wilayah 'merdeka' [18] menarik untuk dicermati. Sebagaimana umumnya sebuah proses kelahiran, kelahiran Yogyakarta tidak lepas dari 'bidan' yang membantu kelahirannya. Artinya, Yogyakarta sebagai sebuah kerajaan baru (1755) tidak hadir dengan dirinya sendiri melainkan melibatkan sesuatu 'yang lain'. Dalam catatan sejarah, sesuatu yang lain itu adalah VOC. Dalam *History of Java*, Raffles menyebutkan 'pada tahun 1755 Masehi, Mangkubumi dengan khidmat diproklamirkan oleh Gubernur Belanda, dengan gelar *Sultan Amangkubuwana Senapati Ingalaga Abdul Rachman Sahedin Panatagama Kulifatullah*'[19].

Peristiwa ini terjadi setelah perjanjian *Gianti* ditanda-

---

[18] Beberapa kali wawancara dengan Paku Alam IX, ia selalu menegaskan bahwa "Yogyakarta ini wilayah merdiko". Wawancara tanggal 13 Oktober 2008 dan 8 Januari 2009.

[19] Thomas Stamford Raffles, *The History of Java*, (Yogyakarta: Narasi, 2008) hlm. 581

tangani antara Mangkubumi, Susunan, dan Gubernur Pantai Timur Laut Jawa. Pertempuran dan perang-perang beruntun terus berlangsung sebelum dan sesudah penobatan itu dilangsungkan.[20] Tahun 1755 inilah yang dianggap sebagai tahun berdirinya Yogyakarta, diperingati hingga detik ini, tahun demi tahun.

Sejak saat itu, seperti halnya nasib kerajaan-kerajaan lainya, Yogyakarta berada di bawah kontrak politik yang secara terus menerus diperbaharui oleh pemerintah Hindia Belanda setiap kali terjadi suksesi kepemimpinan. Kuatnya kontrol kolonial di daerah ini menunjukkan bahwa kemerdekaannya tidak pernah tuntas melainkan terus berada di bawah bayang-bayang kekuasaan kolonial.

Dalam pandangan yang demikian, terkadang orang buru-buru beranggapan jika memang pada saat itu pemerintah Hindia Belanda berkuasa dan memiliki kekuatan lebih besar mengapa kerajaan Yogyakarta tidak ditaklukan dengan senjata dan kekuatan militer. Cara melihat ini menyimpulkan bahwa pembiaran oleh kolonial ini menunjukkan satu indikasi bahwa kesultanan masih dianggap memiliki kedaulatan. Namun apabila melihat materi kontrak politik yang dilakukan oleh kedua belah pihak nyata menunjukan dominasi salah satu pihak yaitu pemerintah kolonial.[21]

Di samping itu, pembentukan daerah *swapraja* yaitu daerah yang memiliki pemerintahan sendiri dinilai lebih

---

[20] *Ibid*., hlm. 580-582

[21] Lihat Soedarisman Poerwokoesoemo, *Kasultanan Yogyakarta, Suatu Tinjauan Tentang Kontrak Politik (1877-1940)*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985) hlm. 105-117

menguntungkan bagi pemerintah kolonial. Hal ini terutama berkaitan dengan pembiayaan pemerintahan yang ditanggung lebih ringan daripada jika suatu daerah diperintah secara langsung.[22] Kontrak politik juga memberi keuntungan ekonomi dengan tetap adanya jaminan terhadap aset-aset ekonomi yang ada di wilayah tersebut.

Istilah 'kontrak' memang mengindikasikan adanya kesetaraan dan pengakuan pihak-pihak yang terlibat sebagai entitas otonom. Politik penguasaan melalui mekanisme kontrak bagi kolonial dirasa lebih murah dan mampu bertahan dalam jangka panjang. Namun klausul-klausul dalam kontrak tersebut justru mengatur aspek-aspek penting yang seharusnya menjadi dasar kekuasaan kesultanan. Sehingga kesultanan diisolasi ke dalam ruang wewenang yang sempit. "Kesultanan adalah bagian dari Gubernemen yang dengan sendirinya menjadi subordinat pemerintah kolonial dan Kerajaan Belanda. Gubernemen mewakili kepentingan umum sedangkan sultan mengurusi kepentinga khusus yaitu kepentingan Kesultanan khususnya".[23] Aspek-aspek penting itu di antaranya; pengangkatan dan penunjukan sultan baru, pembagian wilayah, penghasilan raja, jumlah pangeran, harta benda kesultanan, jumlah pasukan, dan hukum tanah.[24] Semua aturan tersebut dikontrol oleh pemerintah kolonial.

Dengan menggunakan perspektif ini, dalam situasi yang berbeda kontrak itu terus diperbaharui. Berakhirnya pemerintahan kolonial di Yogyakarta menandai babak baru dalam seja-

---

[22] *Ibid.*, hlm.6

[23] *Ibid.*, hlm.24-25

[24] *Ibid.*, hlm.105-117

rah kontrak politik tersebut. Perspektif umum yang muncul dalam melihat maklumat penggabungan diri memunculkan citra-citra positif tentang sikap-sikap altruistik tertentu. Situasi kebersamaan dalam perjuangan dan kepentingan bersama untuk mengukuhkan sebuah episode negara bangsa baru memungkinkan dan—dalam batas tertentu—mengharuskan semua orang melihat maklumat itu dalam kerangka peneguhan republik. Tetapi maklumat tersebut sebenarnya menandakan dibuatnya kontrak baru dalam momen dan situasi yang baru pula.

Status 'keistimewaan' dalam maklumat 5 September 1945 mengandung dua makna; *pertama*, menghapus segala bentuk pembatasan-pembatasan yang tercantum dalam kontrak politik dengan pemerintah kolonial sekaligus menandai momen penting keterlepasan Kesultanan dari belenggu aturan kolonial, *kedua*, pengakuan kekuasan entitas politik baru yang memberi rasa nyaman khusus karena terikat dalam suatu identitas bersama yang meyakinkan; Republik Indonesia. Pergantian situasi politik nasional dari dua Orde Baru ke Reformasi memunculkan upaya untuk memperbarui kontrak politik sebelumnya. Dari gambaran di atas, adagium '*sejarah akan terulang, hanya aktornya yang berganti*', seolah menemukan konteksnya.

E. Ikhtisar

Isu keistimewaan Yogyakarta senantiasa aktual diperbincangkan. Bukan hanya karena terkait dengan pergantian kepemimpinan yang senantiasa memantik isu itu mengemuka, akan tetapi berkenaan langsung dengan bagaimana masyarakat Yogyakarta memahami, memaknai dirinya, kotanya, dan

pemimpinnya. Oleh sebab itu, pemaknaan atas isu tersebut harus melibatkan penuh rakyat, berbagai elemen masyarakat, juga para pemimpin yang ada, dengan membaca isu tersebut secara lebih luas tidak hanya masalah elite kekuasaan belaka. Persoalan pengelolaan ruang baik yang ada di pedesaan-perkotaan, isu agraria, budaya, pendidikan, dan ekonomi, menjadi elemen pembangun atas legitimatif-tidaknya status keistimewaan itu disandang.

Berbagai perdebatan isu tersebut yang menjadikan sejarah sebagai dasar legitimatif namun juga problematis. Sebab argumen yang dibangun didasarkan pada tindakan merekonstruksi masa lalu. Sebagaimana sebuah rekonstruksi atas pengetahuan, ia adalah tindakan yang tidak sepenuhnya netral, meski juga tidak selalu politis. Dalam proses memilih dan memilah unsur-unsur pembangun realitas historis itu, terdapat proses pengingatan sekaligus pelupaan. Kedua hal itu saling berkontestasi dalam ruang pemaknaan di masyarakat, disadari atau tidak. Isu yang seringkali dilupakan dalam pemaknaan itu yang sengaja diangkat di sini semisal adalah bagaimana ruang di perkotaan dan pedesaan diatur. Dalam isu ini, elite pemimpin DIY beberpa kali lebih mendahulukan kepentingan pemilik modal daripada kepentingan rakyatnya. Berbagai mall dan toko waralaba diberi izin pembangunan bersanding dengan pasar dan warung yang sudah ada. Sementara di pedesaan, tanah-tanah yang telah dikelola oleh rakyat sebagai lahan pertanian malah bergerser menjadi sumber konflik sebab terancam akan dieksploitasi oleh perusahaan pertambangan yang juga telah diizinkan oleh pihak pemerintah dan pemimpin tradisional di Yogyakarta.

Berbagai argumen yang sifatnya historis baik yang

menyangkut praktik kekuasaan yang telah diteladankan oleh para pemimpin terdahulu, praktik berdemokrasi, pengelolaan ruang fisik dan sosial, dan bagaimana golongan-golongan marjinal tertentu diayomi, dapat saja dibangun untuk dikontraskan dengan kenyataan sekarang yang barangkali hasilnya akan mendeligitimasi makna keistimewaan itu. Maka di sinilah dibutuhkan perspektif melebihi klaim-klaim obyektifitas dalam ilmu pengetahuan. Dan naskah ini berusaha melakukan itu.

Aspek Yuridis Keistimewaan Yogyakarta

Berikut beberapa dasar yuridis yang sering dirujuk dalam mempertahankan argumen tentang keistimewaaan Yogyakarta.

1. Keberadaan Kasultanan dan Kadipaten selama pemerintah kolonial tidak diatur dengan ordonantie, namun melalui perjanjian yang disebut politieke contract. Terdapat 3 kali perjanjian:
   - 1877, pada masa Hamengku Buwono VII: diatur mengenai hubungan gubernemen dan Sultan, hak dan kewajiban Sultan, hak dan kewajiban Gubernemen, dan masalah kerumahtangaan kasultanan
   - 1921, pada masa Hamengku Buwono VIII: mengenai keuangan kasultanan, gaji Sultan, dan pertahanan dan keamanan,
   - 18 Maret 1940, oleh HB IX dengan Gubjend. Tjarda van Sterkenborgh: kontrak politik ini dirinci dalam 59 pasal dan 16 ketentuan pokok. Terdapat pembahasan tentang ketentuan kekuasaan Sultan yang dibagi menjadi dua macam (umum dan khusus). Umum: kekuasaan memerintah sendiri, hak dan kewajiban Sultan, hak dan kewajiban Gubernemen, dan hubungan dengan daerah swapraja lainnya. Khusus: kewenangan sendiri dalam perundang-undangan, peradilan, kepolisian, perpajakan, pengajaran, perawatan, kesehatan, pertambangan, dan kehutanan.
2. Penghapusan Kepatihan (Danuredjo): 1 Agustus 1945 dengan pensiunnya patih, Sultan tidak mengangkat lagi patih baru. Beliau mengambil alih dan menjalankan sendiri tugas pemerintahan yang sebelumnya di tangan patih yang merupakan wakil kekuasaan Belanda.
3. Ketika RI diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, presiden Soekarno segera mengirim Piagam Penetapan Presiden RI tertanggal 19 Agustus 1945. isinya adalah:

   'Kami Presiden Republik Indonesia menetapkan:
   Ingkang Sinuhun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalaga Abdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah ingkang kaping IX ing Ngayogyakarta Hadiningrat, pada kedudukannya, dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kanjeng Sultan akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian Republik Indonesia'.
4. Di dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18a ayat 1:

   'Dalam teritori negara Indonesia terdapat 250 'Zelfbesturende landschappen' dan 'Volkgemeenschapen' seperti desa di Jawa dan Bali, negeri Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mangingati hak-hak asal-usul daerah tersebut'.
5. Amanat/Maklumat 5 September 1945 oleh Sultan Hamengku BuwonoIX dan Paku Alam VIII yang berbunyi:

   AMANAT SRI PADUKA INGKENG SINUWUN KANGDENG SULTAN

   Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menjatakan:
   1. Bahwa Negeri Ngajogjakarto Hadiningrat jang bersifat Keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
   2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjakarto Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarto Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja kami pegang seluruhnya.
   3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogjakarto Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung djawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiders Republik Indonesia.

   Kami memerintahkan supaja segenap penduduk dalam Negeri Ngajogjakarto Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini.

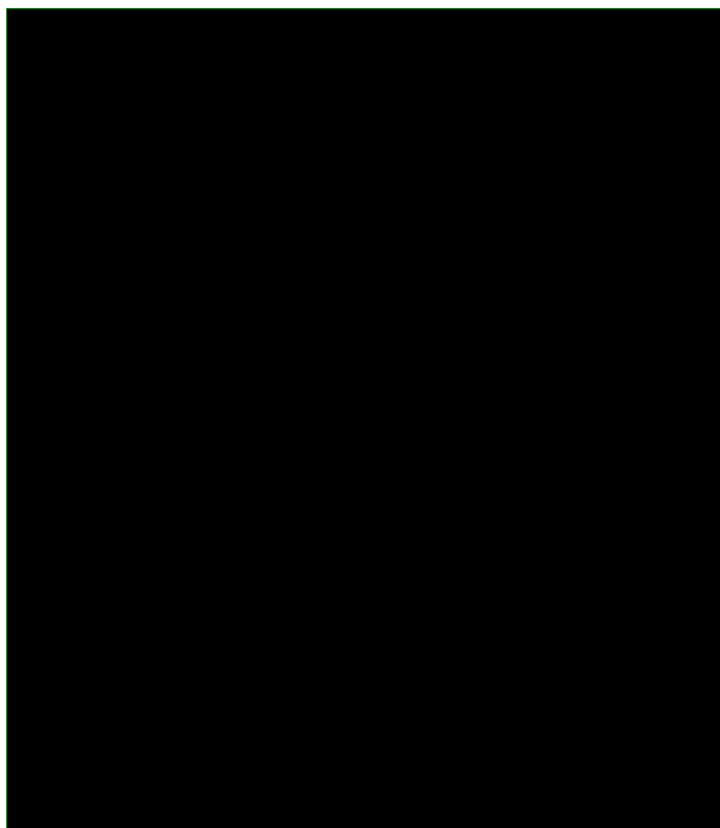
   Ngajogjakarto Hadiningrat, 28 Puasa Ehe 1876 atau 5 - 9 - 1945.
   HAMENGKU BUWONO IX

   Amanat/Maklumat ini disusul dengan Amanat/Maklumat dari Paku Alam yang bunyinya persis sama. Teks ini dianggap sebagai tonggak penting sebab berisi pernyataan menjadi bagian dari RI sekaligus mendeklarasikan diri sebagai daerah istimewa.
6. Maklumat 30 Oktober 1945: terdapat pernyataan tentang kekuasaan yang sebelumnya dipegang oleh pemerintah jajahan Belanda dan Jepang telah direbut oleh rakyat dan diserahkan kembali kepada Sultan Hamengku BuwonoIX dan Paku Alam VIII; tidak perlunya lagi Sub-komisariat di daerah Yogyakarta yang berfungsi sebagai perantara dengan pemerintah RI.
7. Dengan keluarnya UU No. 22/1948, dimngkinkan daerah swapraja dijadikan daerah istimewa. Maka Yogyakarta dijadikan Daerah Istimewa berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950.
8. Telah terjadi demokratisasi dengan dibentuknya Badan Pekerja KNI (BP-KNI) Yogyakarta yang dianggap sebagai wakil rakyat Yogyakarta yang kemudian dinyatakan sebagai Badan Legislatif (DPR, pembuat undang-undang). Pada gilirannya nanti dilakukan pemilu lokal/ daerah tahun 1951 guna memilih anggota legislatif. Pemilu lokal di Yogyakarta ini menjadi contoh pembelajaran cara bagaimana berdemokrasi (prosedural) kala itu.
9. Maklumat No. 18 tahun 1946: BP-KNI yang telah terbentuk di atas kemudian diwujudkan menjadi DPRD. Dengan demikian terpisah antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Maklumat ini selain ditanda-tangani oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, juga ditandatangani oleh Marlan, sebagai ketua terpilih DPRD.

Sumber: diringkas dari Soedarisman Poerwokoesoemo, Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta: UGM Press, 1984

BAGIAN II

Seorang laki-laki yang sedang membersihkan diri di sungai yang mengalir kencang.
www.geheugenvannederland.nl



BAB II
PAKU ALAMAN:
SEBUAH PENTRADISIAN

A. Pengantar

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan kelanjutan dari dua kerajaan *vorstenlanden* pada masa kolonial. Kedua kerajaan tersebut adalah Keraton Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Sedangkan dua *vorstenlanden* lainnya yaitu Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran berdasarkan Penetapan Pemerintah No. 16/SD-1945 ditetapkan sebagai daerah karesidenan.[1] Dengan demikian kedua kerajaan tersebut tidak memiliki kewenangan memerintah dan status sebagai 'kerajaan merdiko' dihapus.[2] Bagaimana dengan nasib kedua kerajaan di Yogyakarta ?

Sri Sultan Hamengku Buwono IX (HB IX) dan Paku Alam

---

[1] Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1984), hlm. 42-43.

[2] *Ibid.*

VIII (PA VIII) segera tanggap dengan peristiwa proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia. Kedua pemimpin Yogyakarta tersebut merespon dengan menerbitkan Amanat 5 September 1945 yang berisi dukungan bagi Negara Republik Indonesia. Mengenai status Yogyakarta dalam salah satu butir amanat menyebutkan bahwa Kasultanan dan Paku Alaman merupakan daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia. Segala urusan pemerintahan Kasultanan dan Paku Alaman diselenggarakan sendiri oleh kedua kerajaan. Kedua raja menyatakan bahwa hubungan antara Yogyakarta dengan Negara Republik Indonesia bersifat langsung, serta pertanggungjawaban langsung kepada Presiden.[3] Pemerintah pusat melalui Komite Nasional Indonesia (KNI) menanggapi dengan gembira keputusan kedua Raja dinasti Mataram ini.

Amanat ini dikeluarkan bersama-sama oleh Sri Sultan HB IX dan PA VIII, keduanya menempatkan diri sebagai dua kerajaan merdiko yang 'sejajar'. Ini merupakan titik tolak bagi penggabungan kembali Yogyakarta yang pecah pada 1755.[4] Peleburan Yogyakarta semakin nyata pada saat dikeluarkannya Amanat 30 Oktober 1945. Jika Amanat 5 September dipisahkan antara pernyataan Kesultanan dan Paku Alaman–meskipun isinya sama–pada amanat 30 Oktober 1945, kedua penguasa Yogya telah mengatasnamakan rakyat Yogyakarta, bukan lagi Kesultanan dan Paku Alaman.[5] Amanat 30 Oktober

---

[3] *Ibid.,* hlm. 15 —16.

[4] Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta,* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981), hlm. 59. Wawancara dengan R.M. Tamdaru Tjakrawerdaya, seorang pujangga Kadipaten Paku Alam yang pernah menjadi sekretaris pribadi alm. Paku Alam VIII. Puro Paku Alaman, 2 Januari 2009.

[5] Soedarisman Poerokoesoemo, *op.cit.,* hlm. 18 — 22.

1945 ini memperkuat apa yang telah diikrarkan pada 5 September 1945, bahwa kekuasaan-kekuasaan yang dahulu berada di tangan penjajahan, telah direbut oleh rakyat dan dikembalikan kepada Sultan dan Pakualam.

Disebutkan pula bahwa Yogyakarta tunduk kepada UUD 1945. Terakhir adalah kesepakatan antara Sri Sultan HB IX, PA VIII, dan Badan Pekerdja Komite Nasional Daerah Jogjakarta yang mengajukan kepada pemerintah pusat agar dibentuk sebuah badan pekerja pembuat Undang-Undang yang berasal dari wakil rakyat Yogyakarta.[6] Badan itu bertugas untuk menyusun perundangan yang merumuskan mengenai bentuk khusus pemerintahan di Yogyakarta sesuai dengan aspirasi rakyat Yogyakarta.

Mengenai pengajuan status keistimewaan Yogyakarta, pemerintah pusat merespon dengan membuat rancangan maklumat No. 18 tahun 1946 yang menjadikan Yogyakarta sebagai Daerah Yogyakarta tanpa embel-embel istimewa.[7] Namun baik Sultan dan Paku Alam menolak usulan tersebut. Keduanya berpegangan pada Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur tentang pembentukan daerah swapraja. Lagipula jika ditilik dari latar belakang historis, Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman merupakan daerah 'merdeka' dengan otonomi khusus dari pemerintah kolonial. Inilah yang dijadikan salah satu alasan kuat mengenai status keistimewaan Yogyakarta.

Setelah melewati serangkaian perundingan, akhirnya pemerintah pusat mensahkan Undang-Undang No. 3 Tahun 1952, yang mengakui secara resmi penggabungan Kesultanan

---

[6] Lihat Soedarisman Poerwokoesoemo, *loc.cit*.

[7] *Ibid.,* hlm. 42—47.

Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman.[8] Keduanya diakui sebagai daerah istimewa yang otonom dengan kedudukan setingkat provinsi.[9]

Berbicara mengenai Yogyakarta, seringkali 'melupakan' peran dan posisi Paku Alaman dalam membentuk citra Yogyakarta. Padahal jelas Yogyakarta adalah penggabungan dari Kasultanan dan Kadipaten Pakulaman, yang jika ditelusuri lebih jauh merupakan kelanjutan dari dinasti Mataram. Tulisan ini melihat keistimewaan Yogyakarta dari Paku Alaman, bagaimana pandangan, posisi, peran, dan sumbangsih Pakulaman terhadap keistimewaan Yogyakarta. Ada baiknya perbincangan mengenai Paku Alaman dimulai dengan melihat latar belakang historis pembentukan Kesultanan dan Kadipaten Paku Alaman, serta karakteristik dan hal-hal menonjol yang dilakukan Paku Alaman hingga sesaat sebelum Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia.

B. Mataram di Tepi Jurang Kehancuran

Yogyakarta dan Paku Alaman telah melalui sejarah panjang sejak pertengahan abad ke-18 hingga millenium kedua. Keberadaan Kasultanan Yogyakarta resmi diakui sejak ditandatanganinya perjanjian Pilahan Nagari 1755. Peristiwa pembagian Negara Mataram, dilatarbelakangi oleh beragam konflik yang melibatkan tidak hanya kalangan keraton saja, tetapi juga pihak VOC. Keterlibatan VOC dalam bidang politis dimulai sejak ditandatanganinya sebuah perjanjian antara Susuhunan Paku Buwono II (PB II) dengan VOC pada tahun 1733. Salah

---

[8] Selo Soemardjan, *loc.cit.*

[9] *Ibid.*

satu isi perjanjian menyatakan bahwa Mataram memberikan kuasa penuh kepada VOC untuk mendirikan sebuah pengadilan independen yang menangani masalah tindak kejahatan yang merugikan VOC.[10]

Kontrak ini menandai era masuknya pengaruh VOC ke dalam kehidupan politik kerajaan Mataram. Sejak saat itu, kerajaan semakin tergantung kepada bantuan dari VOC. Pada 1742 terjadi *Geger Pecinan,* Susuhunan kewalahan untuk menumpas pemberontakan ini. Maka VOC menawarkan bantuan kepada Mataram untuk memadamkan pemberontakan. Susuhunan memberikan imbalan berupa hak monopoli untuk menyelenggarakan perdagangan dan pengangkutan di wilayah Mataram. Sikap lemah Susuhunan terhadap VOC, menyebabkan kekecewaan beberapa bangsawan maupun pejabat. [11]

Raden Mas Said melancarkan perlawanan dari daerah Sukowati sebagai bentuk protes terhadap Susuhunan. Pemberontakan RM Said pun tak mampu ditumpas oleh Susuhunan. Sang raja Mataram mengadakan sayembara bagi siapa yang mampu memadamkan pemberontakan RM Said, maka akan diberi hadiah wilayah di Sukowati. Pangeran Mangkubumi–adik PB II yang tengah berkuasa–berhasil memadamkan pemberontakan tersebut, lalu menuntut imbalan yang telah dijanjikan Susuhunan sebelumnya. Ternyata Susuhunan tidak memenuhi janjinya kepada Mangkubumi, malahan ia memerintahkan agar Sukowati diserahkan kepada patih Pringgoloyo.

Pangeran Mangkubumi tidak bergeming atas tuntutan

---

[10] Darmosugito, *Kota Yogyakarta 200 Tahun,* (Yogyakarta: Panitia Peringatan Kota Jogjakarta 200 Tahun, 1956), hlm. 7, Selo Soemardjan, *op.cit* hlm. 18.

[11] *Ibid.*

Pringgoloyo dan komandan pasukan VOC di Yogyakarta van Hohendorff untuk menyerahkan Sukowati. Pringgoloyo mengadukan Mangkubumi kepada Gubernur Jenderal van Imhoff saat mengunjungi Surakarta. Van Imhoff menegur Mangkubumi di depan para bangsawan dan pejabat, sehingga tindakan ini dianggap menghina dan melukai harga diri Mangkubumi.[12] Mangkubumi dan para pengikutnya diam-diam meninggalkan istana pada malam hari tanggal 19 Mei 1746.[13] Ia menggabungkan diri dengan gerakan RM Said dan Martapura. Mereka menghadapi 'musuh' yang sama, raja yang tidak menepati ucapannya dianggap telah mengkhiati amanat sebagai raja, sehingga tidak pantas dianggap sebagai panutan.[14]

Susuhunan kembali meminta bantuan Kompeni untuk menumpas pemberontakan yang semakin kuat. Di pihak lain, Mangkubumi dan RM Said mempererat hubungan dengan ikatan pernikahan antara RM Said dengan puteri Mangkubumi. Kini gerakan Mangkubumi—RM Said menghadapi musuh ganda, yaitu Susuhunan sekaligus Kompeni. Kondisi kesehatan Susuhunan memburuk dalam masa perang saudara ini. Susuhunan melihat bahwa Mataram semakin lemah oleh pemberontakan Mangkubumi dan RM Said, oleh karena itu ia semakin mendekatkan diri guna mendapat perlindungan dari VOC yang diwakili oleh Gubernur Yogyakarta van Hohendorff. Pada tanggal 11 Desember 1749 van Hohendorff atas nama VOC berhasil menekan Susuhunan untuk menandatangani sebuah kontrak

---

[12] Soedarisman Poerwokoesoemo, *Kadipaten Paku Alaman,* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1985). hlm. 8—9 .

[13] Selo Soemardjan, *op.cit.* hlm. 19.

[14] *Ibid.*

politik baru. Perjanjian itu berisi pernyataan Susuhunan menyerahkan kerajaan Mataram kepada VOC dengan syarat bahwa hanya keturunannya yang berhak mewarisi tahta Mataram.[15] Susuhunan Paku Buwono meninggal 9 hari setelah menandatangani perjanjian penyerahan Mataram tersebut. Perjanjian penyerahan Mataram telah merubah status Nagari Mataram dari negara merdeka menjadi *vassal* VOC. Susuhunan PB III mewarisi status ini, ia harus takluk terhadap intervensi pihak VOC, karena VOC pulalah yang menobatkannya menjadi Raja Mataram.

Sementara itu, pemberontakan Mangkubumi-RM Said semakin tak terbendung. Prediksi Belanda bahwa penobatan Susuhunan yang baru akan memadamkan api pemberontakan sama sekali tidak terbukti, gerakan Mangkubumi-RM Said semakin merepotkan VOC. Sekitar bulan Juli 1759, RM Said menyerang Surakarta, meskipun berhasil dipukul mundur, VOC bukannya tidak mengalami kerugian besar.[16] Mangkubumi mengalami kemenangan gilang-gemilang dengan menduduki daerah pesisir pada 1754.[17] Keberhasilan ini telah menyebabkan daerah-daerah pesisir melancarkan serangan kepada Kompeni. Taktik gerilya dan serangan tiba-tiba dari kubu Mangkubumi-RM Mas Said membuat VOC kerepotan. Strategi baru segera direncanakan untuk menghancurkan pemberontakan dengan mematahkan kerjasama antara Mangkubumi dengan RM Said lewat politik *devide et impera*.

---

[15] M.C. Ricklefs, *Yogyakarta di Bawah Sultan Mangkubumi 1749 – 1792 : Sejarah Pembagian Jawa* (Yogyakarta: Mata Bangsa, 2002). hlm. 62 – 78.

[16] *Ibid.*

[17] *Ibid.*

Ketika Susuhunan Pakubuwono II mangkat dan Pakubuwono III naik tahta, Mangkubumi pada hari yang sama ditahbiskan menjadi Sunan Mataram. Pada saat penobatan Mangkubumi jumlah bangsawan yang menghadiri penobatannya lebih banyak dari pada saat upacara kenaikan tahta Paku Buwono III. Ini menunjukkan bahwa dukungan dan legitimasi Mangkubumi lebih besar ketimbang Susuhunan.[18]

Sementara itu, sekitar tahun 1750 Gubernur Jenderal van Imhoff digantikan oleh Gubernur Jenderal Mossel. Sedangkan van Hohendorff mengundurkan diri karena sakit dan digantikan oleh Nicolaas Hartingh. Hartingh memiliki kemampuan berbahasa Jawa dan memahami jiwa dan budaya Jawa. Ia segera merancang strategi baru dalam menghadapi dua orang yang paling mengancam kestabilan Mataram.[19] Langkah pertama adalah mendekati secara personal baik Mangkbumi maupun RM Said. Keduanya akan didekati terpisah, dengan demikian akan menimbulkan saling mencurigai dan waspada satu sama lain, pada akhirnya persekutuan mereka dapat dihancurkan. Jika keduanya berhasil dipisahkan dan saling memusuhi, maka Kompeni menjadi pilihan mereka untuk memperkuat diri.[20]

Pada akhir 1753 taktik Kompeni terbukti berhasil, keduanya saling menyerang, kenyataan bahwa mereka adalah mer-

---

[18] Para pendukung Mangkubumi beranggapan bahwa Susuhunan Pakubuwono III tidak lagi memiliki kekuatan, karena telah berada di dalam genggaman Kompeni. Statusnya sebagai Raja Mataram kelak mempengaruhi daya tawarnya terhadap Kompeni. Dalam perundingan meyelesaikan konflik Mataram, Mangkubumi menuntut pembagian wilayah Mataram.

[19] Soedarisman Poerwokoesoemo, *op.cit.,* hlm. 10–14.

[20] *Ibid.*

tua dan menantu tidak mampu menahan perpecahan keduanya. Kompeni menjadi pilihan untuk bersekutu, baik Mangkubumi dan RM Said akhirnya bersedia melakukan kontak perundingan dengan Kompeni.

Gubernur Jenderal Mossel mengunjungi Hartingh pada tahun 1754 di Semarang dalam rangka membahas pemecahan masalah Mataram. Diskusi keduanya sampai kepada kesimpulan bahwa untuk menyelesaikan konflik Mataram, Kompeni harus melaksanakan perundingan dengan Mangkubumi. Fakta bahwa Mangkubumi telah diangkat Sunan menyebabkan jalan ke luar yang paling logis adalah dengan memecah Mataram menjadi dua.[21]

Hartingh membuka perundingan diplomatik pertama dengan Mangkubumi pada 25 September 1754.[22] Pertemuan dilakukan di Pedagangan–Grobogan. Pada awalnya Mangkubumi masih menaruh kecurigaan kepada Hartingh. Namun hal ini dapat dilewati, keduanya mengucapkan sumpah terlebih dahulu sebelum memulai perundingan. Sumpah itu berisi bahwa keduanya tidak akan saling mengkhianati. Perundingan menghasilkan kesepakatan bahwa Mangkubumi akan mendapatkan setengah wilayah Mataram, daerah yang secara *de facto* telah berada di dalam kekuasaannya. Tawaran Kompeni agar Mangkubumi menjadi raja di wilayah timur ditolak. Mangkubumi beralasan tidak pernah ada Raja Mataram yang bertahta di wilayah timur. Awalnya Mangkubumi menuntut menggunakan gelar Susuhunan atau Sunan, namun Hartingh menyampaikan pendapat bahwa tidak sewajarnya ada dua

---

[21] Soedarisman Poerwokoesoemo, *Ibid.*

[22] M.C. Ricklefs, *op.cit.,* hlm. 86 —94.

Sunan dalam 'satu negara'. Gelar Sultan diberikan kepada Mangkubumi sebagai gelar pengganti Sunan. Mangkubumi dapat menerima alasan ini, lagipula sejarah awal mula Mataram telah mengenal gelar Sultan untuk gelar sang raja.[23]

Lalu di manakah PB III yang selama perjanjian tersebut secara *de jure* adalah penguasa Mataram ? PB III telah berada di dalam cengkraman Belanda dan nyaris sebagai simbol belaka. Dalam perjanjian-perjanjian pembagian Mataram, ia nyaris tidak dilibatkan. Posisinya otomatis diwakilkan kepada Hartingh yang merupakan wakil VOC, dan PB III pun tunduk kepada VOC. Hartingh membawa hasil pertemuannya kepada PB III, berkat pengaruhnya, PB III menyatakan persetujuan atas pembagian wilayah Mataram demi kedamaian. Pernyataannya dituangkan dalam surat yang ditujukan kepada Hartingh pada 4 November 1754.[24] Akhirnya perang saudara yang menjadi konflik perebutan kekuasaan bisa diselesaikan secara damai melalui perjanjian Pilahan Nagari (Pembagian negara) pada 13 Februari 1755 di desa Giyanti.[25]

Pangeran Mangkubumi diangkat sebagai raja dengan gelar *Sampeyan dalem Ingkang Sinuwun Sultan Hamengku Buwono Senopati Ingalogo Ngabdurrachman Sajidin Panotogomo Kalifatullah*. Sultan Hamengku Buwono mendapat

---

[23] Raja-raja kerajaan Islam pertama di Jawa yaitu Demak kemudian Pajang pada mulanya menggunakan gelar Sultan bagi pemimpin negara. Sedangkan raja Mataram yang jelas menggunakan gelar Sultan adalah Sultan Agung Hanyokrokusumo. Jadi Mangkubumi bisa menerima alternatif gelar ini, salah satunya karena latar belakang sejarah kerajaan Mataram memungkinkan untuk menggunakan gelar tersebut.

[24] Soedarisman Poerwokoesoemo, *op.cit.,* hlm. 13–14.

[25] M.C. Ricklefs, *op.cit.,* hlm. 107 – 111.

setengah dari wilayah kerajaan Mataram di sebelah barat dengan nama kerajaan Ngayogyakarto Hadiningrat.[26] Gelar dan wilayah kekuasaannya diturunkan kepada keturunan Sultan. Isi perjanjian lainnya adalah Mangkubumi melepaskan Pulau Madura dan Pesisir, kepada VOC dengan ganti rugi uang sebesar 10.000 real setiap tahun. Ganti rugi ini merupakan pembagian yang sama dengan yang diterima Sunan.[27] Patih dan para bupati diangkat dan diberhentikan oleh Sultan setelah mendapat persetujuan dari Kompeni. Para pejabat *rijks berstuurder* wajib mengangkat sumpah setia kepada Kompeni. Sri Sultan akan menjual bahan-bahan makanan dengan harga yang ditentukan Kompeni. Selain itu, Sultan berjanji menaati semua perjanjian yang telah dilakukan oleh para penguasa Mataram terdahulu.[28]

C. Kerajaan dalam Kerajaan

Hutan Bringan–kemudian keraton–menjadi akar asal-muasal perkembangan Yogyakarta selanjutnya. Yogyakarta tumbuh dan berkembang karena pengaruh berbagai faktor. Terutama faktor mentalitas manusianya, antara lain latar belakang sejarah, keagamaan, sosok Hamengku Buwono I, dan unsur asing, seperti para prajurit VOC, orang Eropa dan Asing lainnya.[29] Meski keadaan politik mengalami pasang-surut, usaha-usaha pembangunan tetap dilaksanakan.[30] Ini dimung-

---

[26] Soedarisman Poerwokoesoemo, *loc.cit.,* Selo Soemardjan, *op.cit.,* hlm. 22-24.

[27] Soedarisman Poerwokoesoemoe, *ibid*., hlm 4–5.

[28] Abdurrachman Soerjomihardjo, *Kota Yogyakarta 1880-1930: Sejarah Perkembangan Sosial,* (Yogyakarta: YUI, 2000).

[29] *Ibid,* hlm. 21.

[30] Mengenai situasi politik Yogyakarta hingga tahun 1870, di antaranya lihat: Vincent J. H. Houben, *Keraton dan Kompeni: Surakarta dan Yogyakarta 1830–1870,* (Yogyakarta: Bentang, 1994).

kinkan karena terdapat dua wajah pemerintahan di Yogyakarta, pemerintah tradisional, dengan Sultan sebagai pemegang tampuk kekuasaan, dan pemerintah kolonial yang diwakili oleh Residen sebagai penyelenggara pemerintahan. Keduanya saling berhubungan dalam melaksanakan pemerintahan

Daerah Kesultanan Yogyakarta terbentuk setelah kesepakatan dalam perjanjian Giyanti dilaksanakan. Kerajaan Mataram dibagi menjadi dua, Kasunanan Surakarta dan Kesultanan Yogyakarta. Cikal bakal wilayah Kesultanan Yogyakarta adalah kawasan yang bernama hutan Bringan, terletak di Padukuhan Pacethokan.[31] Tahun 1756 HB I, mendirikan keratonnya, yang ditandai dengan *sengkalan 'Dwi Naga Rasa Tunggal'* yang berarti tahun 1682 dalam sistem penanggalan Jawa.

Kestabilan negara baru ini tidak berlangsung lama, Tatkala Sultan HB II bertahta, kembali lagi terjadi konflik. Kali ini saling berhadapan adalah Sultan HB II dengan putra Mahkota yang kemudian menjadi HB III, sekaligus juga dengan patih Danurejo. Pangkal permasalahan adalah perebutan tahta, saling curiga, dan intervensi pemerintah kolonial. Ketika Sultan HB II berkuasa, terjadi perpindahan kekuasaan dari Belanda ke Perancis, kemudian kepada Inggris. Intrik-intrik dalam Keraton tak lepas dari pengaruh besar para penguasa rezim yang silih berganti, sehingga selalu ada kontrak-kontrak baru yang membuat kerajaan selalu harus menyesuaikan diri. Kondisi ini memicu beberapa kelompok untuk saling bersekutu dan mencari kawan terkuat untuk mendapatkan keinginannya.

Hindia Belanda beralih ke tangan Perancis, Daendels men-

---

[31] *Op.cit.,* hlm. 19–20.

jadi wakil raja Lodewijk Napoleon memerintah tanah jajahan ini. Sepak terjang Daendels serentak membuat raja-raja Jawa berang. Daendels mengganti beberapa struktur birokrasi, di antaranya merubah jabatan residen di Surakarta dan Yogyakarta dengan jabatan Minister. Para minister ini dilarang berhubungan dengan siapa pun kecuali gubernur jenderal.[32] Sultan HB II meradang karena Daendels membuat aturan baru bahwa para minister ketika menghadiri upacara di keraton harus menggunakan payung mas dan tetap menggunakan topi.[33] Daendels nampaknya tidak memahami filosofi Jawa, ia membuat beberapa peraturan yang berhubungan dengan seremonial dan ritual tanpa memperhatikan aturan-aturan keraton.[34] Pada dasarnya di dalam keraton muncul friksi-friksi yang berusaha melawan Daendels.

Hubungan Sultan-Daendels tegang, oleh karena itu gubernur jenderal lebih mempercayai Patih Danurejo II. Padahal baik Sultan HB II dan Adipati Anom (HB III) tidak lagi mempercayai patih. Dalam hal ini Danurejo menjalin persekutuan dengan Van Braam (residen Minister Yogyakarta) Danurejo memanfaatkan kedekatannya dengan Daendels, ia membujuk Daendels untuk menangkap dan membuang Pangeran Notokusumo (anak HB?) dan Notodiningrat (anak Notokusumo). Keduanya dituduh sebagai biang keladi dari kekisruhan yang terjadi di dalam keraton. Pada tahun 1810, Daendels memerintahkan agar Sultan HB II menyerahkan adik dan keponakan-

---

[32] Soedarisman Poerwokoesoemo, *op.cit.,* hlm. 69 –75.

[33] *Ibid.*, payung mas atau *songsong gilap* merupakan lambang bahwa raja ada pada posisi tertinggi, dan hanya raja yang memiliki hak menggunakannya.

[34] *Ibid.,*

nya. Danurejo melakukan adu domba antara Sultan HB II–Sultan HB III–Notokusumo–pemerintah kolonial.[35] Daendels termakan oleh bujuk rayu pepatih dalem, ia menitahkan menurunkan Hamengku Buwono II dari posisinya. Kedudukan sebagai sultan kemudian diberikan kepada Adipati Anom yang bergelar Sultan Hamengku Buwono III pada 13 Desember 1810.[36]

Belanda menyerahkan Jawa kepada Inggris pada 18 september 1811, dimulailah babak baru pemerintahan kolonial Inggris di Indonesia Momen peralihan kekuasaan ini dimanfaatkan oleh Sultan Sepuh (HB II) untuk merebut kembali tahta raja Yogyakarta dari tangan puteranya. Sultan Sepuh menjatuhkan hukuman mati kepada patih Danurejo, karena perselisihan antara dirinya–HB III–Notokusumo–dan Daendels disebabkan oleh hasutan patih Danurejo II.

Ketika Belanda menyerahkan tanah jajahan Hindia Timur, Pangeran Notokusumo dan puteranya sedang menjalani hukuman pengasingan di Surabaya. Mereka bertemu dengan Admiral Fronseldijk, komandan tentara Inggris. Mereka berdiskusi mengenai kondisi Notokusumo dan Notodiningrat. Letnan Gubernur Raffles melalui Gubernur Jawa di utara yang berkedudukan di Semarang yaitu Gofpe menyampaikan surat kepada keduanya. Surat tersebut mengatakan bahwa Raad van Indie sepakat bahwa Pangeran Notokusumo dan puteranya adalah korban. Raffles meminta Notokusumo sebagai juru damai atas Yogyakarta, untuk menyadarkan Sultan agar tunduk kepada pemerintah Inggris. Notokusumo harus

---

[35] Soedarisman Poerwokoesoemo, *op.cit.,* hlm. 64-139.

[36] *Ibid.,* hlm 71-72.

menyampaikan keputusan pemerintah kolonial yang meminta Sulan HB II menyerahkan tahta Yogyakarta kepada puteranya HB III. Sultan harus meminta maaf kepada pemerintah kolonial karena telah melangkahi wewenang karena telah menghukum mati Danurejo.[37]

Pangeran Notokusumo ditemani oleh Residen Minister Crawfurd menghadap Sultan untuk menyampaikan surat Raffles. Sri Sultan mengirimkan surat balasan yang berisi bersedia *lengser keprabon*, juga meminta maaf atas peristiwa Danurejo. Namun Sultan mengajukan persyaratan, pertama memohon agar pergantian Sultan untuk sementara waktu tidak diumumkan kepada kawula. Kedua, memohon agar pangeran Notokusumo dikembalikan kepada Sultan untuk dapat ditempatkan pada kedudukannya semula. Letnan Gubernur Jenderal Raffles atas nama pemerintah memberikan pengampunan kepada Sultan karena ia berjanji menuruti semua yang ditentukan gubernemen. Selanjutnya oleh Sultan, Notokusumo dikembalikan pada statusnya, ia mendapat kenaikan *pelungguh* setara dengan jabatan patih.[38]

Sultan HB II tidak serta-merta menyerahkan tampuk kekuasaan kepada puteranya. Berdasarkan hasil penyelidikan, Sultan mengetahui bahwa Adipati Anom telah bekerja sama dengan Danurejo dan van Braam untuk menggulingkan dirinya dari posisi Sultan dan yang menyebabkan Notokusumo diasingkan. Sultan yang marah, menahan ibunda Adipati Anom agar sang anak mengakui kesalahan dan mundur dari kedudukannya. Alih-alih menghadap Sultan, Adipati Anom

---

[37] *Ibid,* hlm. 128—132.

[38] *Ibid.,*134—151.

justru mencari bantuan kepada seorang Tionghoa yang bernama Babah Djiem Sing. Atas prakarsa Djiem Sing, Adipati Anom menuliskan surat kepada residen. Suratnya berisi permohonan perlindungan dari ayahandanya.

Dalam perundingan dengan Crawfurd, Adipati Anom berjanji akan bekerja sama dengan Inggris dengan membukakan jalan saat pasukan Inggris menyerbu Keraton.[39] Ia meminta diangkat menjadi Sultan, dan menyanggupi memberikan tanah kesultanan yang diinginkan pemerintah kolonial dengan syarat pemerintah memberikan hukuman buang ke luar Jawa kepada ayahnya. Terakhir, Adipati Anom berjanji akan menuruti semua keinginan pemerintah. Residen menasehati agar Adipati Anom tidak menyentuh Notokusumo, karena pangeran ini merupakan kesayangan Raffles. Adipati Anom menyanggupinya dan menawarkan status sebagai pangeran merdiko kepada Notokusumo.

Drama perebutan kekuasaan ayah-anak ini berakhir pada 20 Juni 1812, Yogyakarta telah dikuasai oleh pasukan Inggris. Adipati Anom diangkat sebagai Sultan HB III, delapan hari kemudian. Sedangkan Notokusumo dipersilahkan untuk memilih di mana ia akan berkedudukan sebagai pangeran yang merdeka. Pada tanggal 29 Juni 1812, bertempat di Keraton Yogyakarta, Letnan Gubernur Raffles mengangkat Pangeran Notokusumo menjadi Gusti Pangeran Adipati Aryo Paku Alam. GPA Paku Alam mendapat status istimewa sebagai anak bungsu gubernemen, maka Sultan HB III diikat perjanjian untuk tidak mengganggu Paku Alam beserta anak keturunan dan keluarga.[40]

---

[39] *Ibid.*

[40] *Ibid.*

Paku Alam I (PA I) menandatangani kontrak politik yang berisi: kesetiaan PA kepada Inggris.[41] Pemerintah memberikan tunjangan kepada PA sebesar 750 real, selama PA I masih hidup. Pemerintah gubernemen akan mengusahakan agar Sultan HB III memberikan tanah sebesar 4.000 cacah kepada PA, dengan status turun temurun kepada keturunan PA. Gubernemen tidak akan menarik pajak-pajak baru di atas tanah milik PA. PA berjanji untuk memelihara 100 orang tentara yang tergabung dalam korps *dragonders* demi kepentingan Inggris. PA beserta kadipaten dilarang keras dengan alasan apapun mendirikan, memelihara, atau mengerahkan tentara selain korps Dragonders.

Kontrak ini menandai berakhirnya masa bergejolak di bumi Mataram. Berdirinya Kadipaten Paku Alaman menggenapi pecahnya kerajaan Mataram menjadi 4 kerajaan yaitu Kasunanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, Kadipaten Mangkunegara, dan Kadipaten Paku Alaman.

D. Mereka yang Menantang Zaman

Paku Alaman adalah sebuah kerajaan kecil, oleh karena itu sumberdaya alam yang tersedia terbatas. Usaha-usaha untuk meluaskan wilayah juga tidak memungkinkan untuk dilakukan karena mereka berada di bawah perlindungan pemerintah kolonial. Kondisi ini memicu sebuah kesadaran mengenai sebuah gerakan pembaharuan dalam masyarakat.[42] Para bangsawan Paku Alaman terancam kedudukannya, karena

---

[41] *Ibid.,*hlm. 149—151.

[42] Moedjanto, *Kasultanan Yogyakarta & Kadipaten Paku Alaman* (Yogyakarta: Kanisius,1994), hlm. 34 – 35.

lahan yang sempit, otomatis kepemilikan pun terbatas. Mereka melihat zaman yang terus bergerak, oleh karena itu sampailah pada kesimpulan bahwa kerabat Paku Alaman bisa terus mempertahankan peran dalam masyarakat, jika mengikuti perubahan zaman.[43]

Cara untuk terus mempertahankan posisi adalah dengan masuk ke dalam kehidupan modern sambil menjaga tradisi. Pendidikan modern adalah jalan menuju cita-cita tersebut. Tradisi intelektualitas di lingkungan Paku Alaman sudah dimulai sejak masa PA II melalui kegiatan belajar kesusastraan, agama, seni-budaya.[44] Paku Alaman memasuki zaman baru dalam bidang pendidikan mencapai momentumnya saat pemerintahan Paku Alam V (1878—1900)[45]. Memasuki abad XX, Kadipaten Paku Alaman berada di depan kerajaan Mataram lainnya, terutama dalam keterbukaan dengan dunia barat dalam pendidikan dan ekonomi. Ini tak lepas dari peran Sri Paduka PA V, ia dikenal sebagai seorang ekonom handal ketimbang sebagai seorang pujangga seperti lazimnya raja-raja Jawa. Ide-idenya menerobos, mempersilahkan dan menyambut pendidikan barat bergaul dengan istana yang sakral.

Masa pemerintahannya difokuskan pada usaha memajukan pendidikan barat bagi keluarga Paku Alaman. Pendidikan formal dengan memasukan anak-cucu ke dalam sekolah Eropa digiatkan. Namun bidang kesusastraan dan kesenian bukannya tidak diperhatikan. PA V juga dikenal menciptakan beberapa gending dan dongeng.[46] Walaupun demikian, bidang

---

[43] *Ibid.*

[44] Soedarisman Poerwoekoesoemo, *op.cit.,* hlm. 205—208.

[45] *Ibid,* hlm. 245.

[46] *Ibid.,*

ekonomi dan pendidikan menjadi prioritas utama. Bukti keseriusan ia tunjukan dengan mendirikan *Darmo Woro,* sebuah yayasan dana bantuan belajar Jawa. Pangeran Notodirodjo (nama PA V) menghimpun dana guna memberikan beasiswa kepada putra-putra Paku Alaman yang memiliki kemampuan untuk maju.

Kadipaten Paku Alaman mengecap buah manis dan 'pahit' dari pendidikan modern, beberapa putra terbaik bangsa Indonesia berasal dari keluarga Paku Alaman. Sebut saja Kusumoyudo (anggota *Raad van indie*), Notodiningrat, Notosuroto, dan kakak-beradik Soerjapranoto–Soewardi Soerjaningrat. Khusus mengenai Soerjapranoto, Soewardi Soejaningrat, dan Notosuroto bisa digunakan sebagai gambaran untuk melihat bagaimanakah hasil pendidikan dan sumbangan para tokoh Paku Alaman terhadap bangsa Indonesia khususnya karakteristik Yogyakarta. Soerjapranoto mewakili golongan Islam-radikal. Ia bergabung dengan Sarekat Islam (SI) yang memiliki corak perjuangan non-kooperatif terhadap pemerintah kolonial. Organisasi politik ini telah terbukti menjadi semacam tempat persemaian organisasi-organisasi politik di kemudian hari, sekaligus mencetak para pelakon pergerakan nasional, mulai dari kelompok agamis sampai komunis.

Soerjapranoto menjadi dedengkot SI Yogyakarta, ia berhasil menjadikan Yogyakarta sebagai cabang SI yang patut diperhitungkan. Bahkan pengaruh besar Soerjapranoto dan perpecahan dalam kubu SI, menghasilkan kelompok yang dinamakan SI Yogyakarta yang radikal-agamis tandingan dari SI Semarang yang komunis. Soerjapranoto terutama merupakan ikon pemogokan, lewat PFB *(Personeel Fabriek Bond).* Dalam wadah ini berulang kali ia menggerakkan massa buruh

untuk melakukan aksi mogok sebagai bentuk protes terhadap para pengusaha sekaligus pemerintah. Apa yang dilakukan oleh Soerjapranoto meresahkan pemerintah. Atas sepak terjangnya pemerintah kolonial menjulukinya *Stakings Koning* alias Raja Mogok.

Tokoh kedua adalah Soewardi Soerjaningrat. Sebagai adik dari Soerjapranoto tentunya ia menerima pendidikan yang nyaris sama. Pada awalnya Soewardi pun berada di jalur keras pergerakan. Sebagai wartawan *De Express* dan *Persatoean Hindia,* ia acapkali melakukan kritik terhadap pemerintah Belanda. Kritik pedasnya yang monumental adalah sebuah *circulair* yang berjudul *Als Ik Nederlandsche Was.* Sebuah artikel yang mengkritik pemerintah yang hendak menyelenggarakan pesta perayaan 100 tahun Belanda lepas dari cengkraman Perancis dengan menarik iuran dari rakyat tanah jajahan yang miskin. Tulisan ini menjadi 'surat penangkapan' bagi Soewardi.

Setelah menjalani proses pengadilan, akhirnya ia memilih menjalani hukuman di Negeri Belanda. Pertimbangannya di Belanda ia dapat lebih banyak belajar mengenai politik dan pergerakan melalui orang-orang dan organisasi di negeri kincir angin itu. Ternyata minatnya terhadap dunia pendidikan muncul di negeri seberang. Sembari aktif mengikuti kegiatan kursus politik dan organisasi, Soewardi mengambil pendidikan akta mengajar. Sekembalinya ke tanah air ia lebih memusatkan diri kepada dunia pendidikan melalui pendirian perguruan Taman Siswa. Lembaga pendidikan ini bersifat nasional dengan memadukan unsur-unsur seni, budaya, dan budi pekerti. Sekolah ini merupakan jawaban bagi kebutuhan sekolah umum non keagamaan yang bisa diakses oleh semua lapisan masyarakat.

Notosuroto adalah seorang budayawan sekaligus penganut teosofi. Ia mewakili golongan modern yang berpikiran bahwa kemajuan Indonesia dapat diraih dengan cara bekerja sama dengan pihak Belanda. Tidak selamanya perjuangan harus dilakukan dengan aksi dan pertumpahan darah. Notosuroto tumbuh dalam dunia pendidikan internasional. Ini menjadikannya sosok dengan wawasan luas. Hasil karyanya terbukti mampu memberikan pandangan lain mengenai kebudayaan dan perjuangan.

Sepak terjang mereka terbukti turut menentukan arah pergerakan dan corak bangsa Indonesia, meskipun terkadang merepotkan istana. Paku Alaman terkadang berada pada posisi dilematis, jika beberapa puteranya menggoyang pemerintah kolonial. Bagaimanapun hubungan baik dengan Batavia mesti dijaga. *Vorstenlanden* termasuk Paku Alaman di dalamnya, menerima 'kemurahan hati' dari pemerintah kolonial, berupa sejumlah uang bagian dari pendapatan pajak, sewa-menyewa tanah, dan pembayaran atas wilayah-wilayah yang diduduki Belanda sesuai kontrak. Aksi anggota keluarga Paku Alaman yang meresahkan pemerintah membuat Paku Alaman *pakewuh* terhadap pemerintah kolonial.

Paku Alaman telah membuktikan sumbangannya dalam pergerakan kebangsaan. Ini dirintis melalui sistem pendidikan dan ekonomi modern. Yang menarik, meskipun para tokoh Paku Alaman ini dibesarkan dalam lingkungan yang nyaris serupa, tetapi mereka tumbuh menjadi pribadi-pribadi dengan karakteristik yang bertolak belakang satu sama lain. Soerjopranoto–Ki Hadjar Dewantara–Notosuroto adalah gambaran dari keberagaman Yogyakarta. Ketiganya memiliki ideologi yang berbeda, yaitu agamis–sekuler–teosofis. Noto-

suroto adalah seorang nasionalis sekaligus penganut teosofis yang tak alergi berkompromi dengan pemerintah. Soerjapranoto mewakili golongan nasionalis-agamis garis keras, tak ada kerjasama dengan Belanda, nasib dan arah bangsa ini ditentukan oleh bangsa Indonesia sendiri. Perlawanan sengit melalui aksi-aksi demonstratif adalah pilihannya. Ketiga adalah Ki Hadjar Dewantara mewakili kelompok nasionalis-sekuler yang juga non-kooperatif dengan pemerintah.

Ketiganya berbeda, namun perbedaan ideologi ini tak pernah menyebabkan mereka saling berseteru. Jika akhirnya terjadi juga perseteruan maka itu dilakukan melalui perang opini dalam media massa. Kala itu nampaklah semua memiliki tujuan satu demi kemerdekaan Indonesia. Pada masa pergerakan dan semangat persamaan hak kian memanas, Yogyakarta mengambil posisi sebagai satu poros daerah pergerakan. Yogyakarta–khususnya kota–tak pernah sepi dari pelaksanaan kegiatan pertemuan organisasi dan partai. Mulai dari kongres, rapat, kursus politik, propaganda, pertemuan pengurus besar dan cabang, rapat cabang dan sebagainya.[47]

Yogyakarta pada masa pergerakan muncul sebagai daerah yang toleran terhadap berbagai macam ideologi. Yogyakarta menerima dengan ramah beragam aliran dan organisasi. Mulai dari kelompok kesukuan, keagamaan, politik, budaya, sosial, budaya, hingga komunis baik radikal maupun tidak, kooperasi dan non-kooperasi semua *tumplek-blek* mewarnai wajah Yogyakarta. Maka tak heran jika Yogyakarta selalu dikenal sebagai miniatur Indonesia. Ini bukan sekadar

---

[47] Abdurrachman Soerjomihardjo, *op.cit.,* hlm. 136—138.

beraneka ragam suku yang mendiami Yogyakarta, tetapi berkaitan pula dengan kebhinekaan ideologi masyarakat Indonesia. Perkembangan organisasi di akhir tahun 1920-an membawa kepada pokok-pokok perhatian utama kemerdekaan bangsa. Berkembangnya cita-cita mengenai persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, salah satunya dilakukan melalui usaha untuk menggunakan bahasa Melayu sebagai bahasa persatuan menggantikan bahasa Belanda.[48]

Bandingkan dengan kondisi Yogyakarta saat ini. Keberagaman suku bangsa tetap menjadi tradisi. Namun sayangnya pergesekan atau konflik antar golongan yang berujung kepada tindakan anarkis beberapa kali mulai terjadi di Yogyakarta. Perseteruan atas nama kelompok, agama, suku sebenarnya sangat tidak mencerminkan karakter Yogyakarta, yang menerima perbedaan dengan tangan terbuka. Oleh karena itu alangkah bijaksana jika kita kembali menelusuri jejak-jejak orang-orang Yogyakarta yang mewarnai pergerakan nasional dengan jalannya masing-masing.

1. Soerjapranoto

Soerjapranoto[49] memobilisasi buruh-buruh pada perusahaan-perusahaan pemerintah maupun partikelir dengan melakukan unjuk rasa dan aksi mogok. Aksi ini sebagai bentuk protes atas

---

[48] *Ibid.*

[49] Soerjopranoto atau disebut Raja Mogok oleh pemerintah kolonial adalah putra sulung dari pangeran Suryaningrat, yang juga ayah Soewardi. Jadi hubungan kekerabatan keduanya adalah kakak beradik. Perangai Soerjopranoto dinilai banyak kalangan lebih keras dari adiknya, Soewardi. Tapi bagi orang yang mengerti dia adalah sosok yang sensitif. Ia dengan mudah menitikkan airmata saat mendengar ratapan buruh yang berupah hanya 1 ½ sen perhari. Ia tak ragu untuk menempeleng atasannya sendiri, seorang Belanda

ketidaksejahteraan para buruh. Apa yang dilakukan Soerjapranoto acap kali membuat pihak perusahaan dan pemerintah kerepotan. Hotel prodeo pun kerap ia sambangi, toh tak menyurutkan langkahnya untuk terus 'memberontak'. Meski peringatan dari dalam Puro Paku Alaman terus mendera, namun ia tetap tak bergeming.

Apa yang menjadi latar belakang dan titik tolak seorang Soerjapranoto menempatkan diri dalan konstelasi pergerakan nasional dan kehidupan dunia Keraton Paku Alaman? Ia yang notabene seorang bangsawan begitu intens berhubungan dengan kaum buruh yang bisa disamakan dengan rakyat jelata. Kejiwaan Soerjapranoto dibentuk sejak masa kanak-kanak, meskipun sang ayah adalah putera sulung PA III, Soerjapranoto tidak terlalu lama menikmati hidup di dalam tembok Keraton. Kanjeng Pangeran Aryo Suryaningrat—ayah Soerjapranoto–terserang suatu penyakit mata yang menyebabkan dirinya kehilangan indera penglihatan, menyebabkan Suryaningrat terjengkal dari bursa calon pewaris tahta.

Pengganti PA III adalah saudara sepupunya yaitu KGPAA Suryo Sasranigrat. Ia digambarkan suka kemewahan dan pesta, serta menjalin hubungan yang sangat mesra dengan Belanda. Akibat perilaku ini, Paku Alaman mengalami masa terburuk, kas kadipaten defisit, dengan hutang bertumpuk. Kondisi ini berdampak pada menurunnya kesejahteraan keluarga Paku Alaman. Pun demikian dengan Suryaningrat hidup dalam kesederhanaan dan terpaksa harus ke luar dari istana.

---

yang dinilai tidak adil masalah upah. Ia menjadi aktor intelektual di banyak pemogokan buruh yang terjadi antara tahun 1920 – 1940. Lihat Bambang Sukowati, *Raja Mogok: R. M. Soerjopranoto*, Jakarta: Hasta Mitra, 1983.

Soerjapranoto kecil bersama saudara-saudaranya mendapat berkah ke luar istana dengan lebih mengenal kondisi rakyat jelata, memungkinkan mereka untuk berbaur dan menyelami kehidupan rakyat jelata.

Selain pendidikan agama di lingkungan keluarga Paku Alaman, sebagai anak bangsawan Soerjapranoto menikmati pendidikan modern dimulai dengan ELS, kemudian OSVIA dan MLS (sekolah pertanian) Buitenzorg.[50] Diawal, laiknya para bangsawan, Soerjapranoto memulai karier sebagai pegawai pemerintah. Namun pada 1914 ia mengundurkan diri dari Dinas Informasi dan Pertanian Wonosobo. Pria kelahiran 1871 ini lebih memilih kembali ke Yogyakarta dan mendirikan *Mardi Kiswa,* sebuah organisasi koperasi bagi para petani.

Sejak bertugas di Wonosobo, Soerjapranoto aktif dalam kegiatan Boedi Oetomo (BO). Tetapi ia kecewa dengan kinerja pengurus BO, ditambah lagi BO nampaknya masih berisi orang-orang kolot yang masih alergi dengan persamaan kelas.[51] Ia mengkritik bahwa salah satu kesalahan BO adalah menempatkan seorang bupati yang notabene adalah antek pemerintah sebagai ketua BO. Menurutnya 'BO tetap hidup di meja dan di kamar, tidak terasa di kalangan rakyat biasa'.[52] Soerjapranoto berada di dalam barisan Tjipto Mangunkusumo yang menentang konservatisme BO. Ia bisa dibilang salah seorang aktivis dari kelompok radikal, sehingga tak sesuai dengan kelompok kanan BO yang santun dan hati-hati.

---

[50] Takashi Shiraisi, *Zaman Bergerak : Radikalisme Rakyat di Jawa 1912–1926* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), hlm. 147–148.

[51] Budiawan, *Anak Bangsawan Bertukar Jalan* (Yogyakarta: LKiS, 2006), hlm. 71–75.

[52] *Ibid.*

Kecewa terhadap BO, Soerjapranoto mencoba peruntungan dengan masuk ke dalam organisasi Sarekat Islam (SI). Saat itu Yogyakarta belum menjadi salah satu kekuatan basis SI. Soerjapranoto segera masuk ke dalam kelompok elit SI, kelompok Tjokroaminoto.[53] Selain itu Soerjapranoto mendirikan *Adhi Dharma Arbeidleger* pada 1915, organisasi ini bergerak di bidang sosial-ekonomi. Tujuannya adalah meningkatkan perekonomian rakyat. Cara yang diambil adalah dengan memberikan kesempatan pendidikan bagi rakyat jelata.[54]

Antara tahun 1918–1919, bermunculan serikat-serikat buruh yang menggunakan aksi mogok sebagai salah satu bentuk perjuangan.[55] Pada masa itu perusahaan-perusahan partikelir meraup keuntungan yang tinggi, di pihak lain golongan pekerja tetap saja menjadi sapi perahan. Gaji sedikit, ditambah inflasi tinggi benar-benar mencekik kondisi para buruh.[56]

Sialnya pemerintah mempertahankan posisi netral dalam artian tidak berusaha menekan pihak pengusaha untuk menaikan kesejahteraan pekerja.[57] Pemerintah baru turun tangan sebagai penengah jika terjadi konflik besar antara buruh dan majikan, itupun berdasarkan aduan atau permohonan kedua belah pihak. Nampaknya pemerintah tidak berani mengambil risiko menekan pengusaha. Karena sektor perkebunan dan industri dijadikan kuda tunggangan pemerintah dalam rangka menyelenggarakan progam peningkatan kese-

---

[53] Robert van Niel, *Munculnya Elite Modern Indonesia,* (Jakarta: Pustaka Jaya, 1984), hlm 150—152.

[54] Budiawan, *op.cit.,* hlm. 83.

[55] Takashi Shiraisi, *op.cit*.

[56] *Ibid.*

[57] *Ibid.* 148—149.

jahteraan masyarakat.[58]

Soerjapranoto mendirikan *arbeidsleger* (tentara buruh) dengan nama Prawiro Pandojo ing Joedo. Perkumpulan ini dibentuk pada Agustus 1918, saat terjadi kerusuhan di pabrik gula Padokan Yogyakarta.[59] Organisasi buruh itu menghimpun para buruh yang dipecat dan membantu mereka mencari pekerjaan baru. Sebenarnya *arbeidsleger* merupakan bagian dari Adhi Dharma yang salah satu tujuannya adalah melakukan perbaikan ekonomi buruh dan petani.

Kesejahteraan kaum pekerja tak menunjukkan tanda-tanda perbaikan. Upah buruh semakin rendah, kesejahteraan terus merosot. Soerjapranoto dan kelompoknya melihat bahwa aksi mogok sebagai terobosan paling mengena untuk memberi pelajaran kepada para pengusaha. Memanfaatkan situasi ini, Soerjapranoto mendeklarasikan PFB *(Personeel Fabriek Bond)*, pada November 1918.[60]

Dalam sebuah publikasi berdirinya PFB, Soerjapranoto menuturkan bahwa telah tiba sebuah zaman di mana rakyat harus bersuara, dan terlibat dalam pembuatan aturan-aturan. Zaman demokarsi telah datang, para buruh sudah selayaknya memiliki persamaan di mata hukum. PFB memberikan pengertian dan kepercayaan diri bagi para pekerja, bahwa kapitalisme takkan berarti apa-apa jika buruh sebagai faktor produksi melakukan mogok.[61] PFB pun mengkritik kepongahan para pemilik modal yang serasa menjadi 'Tuhan', dengan mudah

---

[58] *Ibid*.

[59] *Ibid.* 149—150.

[60] *Ibid.*

[61] *Ibid.*

memecat atau memeras para buruh. Padahal hubungan antara majikan dan buruh adalah hubungan yang saling membutuhkan satu sama lain.

Setelah Kongres SI tahun 1918, PFB segera saja dianggap sebagai anak organisasi dari SI, sayap perburuhan SI.[62] Pada Februari 1919, terbentuklah susunan pengurus besar PFB. Soerjapranoto sebagai ketua dengan dibantu oleh Soemahardjono, selain itu dibentuk konsul-konsul propagandis. yang menangani *afdeling-afdeling*.[63] Pada awalnya PFB tak menunjukkan kemajuan berarti, anggotanya hanya terbatas di Yogyakarta dengan jumlah anggota berkisar 750 orang.[64]

Pada musim penggilingan gula tahun 1919, banyak pekerja pabrik gula yang melakukan aksi mogok atas kehendak sendiri.[65] Mereka biasanya mengundang pengurus PFB untuk menjadi orator dalam aksi demonstarasi. PFB mengirimkan pengurus sekaligus bertugas mendirikan cabang baru pada tempat-tempat pemogokan. PFB sukses mengorganisir pemogokan besar-besaran. Karena sikap netral penguasa, maka PFB bisa menjalakan aksi tanpa ancaman dari pemerintah. Jumlah anggota mencapai lebih dari 1000 orang. Pada 1920 anggota mencapai 31.000 orang.[66]

Hoofdbestuur segera menerbitkan surat kabar *Advertentie Blad* sebagai *orgaan* organisasi dan komunikasi antar anggota pada tahun 1918.[67] Penerbitan ini tak mengalami kendala

---

[62] Budiawan, *loc.cit*.
[63] Takashi Shiraisi, *op.cit.,* hlm. 150—151.
[64] *Ibid.*
[65] *Ibid.*
[66] *Ibid*. hlm. 302.
[67] Abdurrachman Soerjomihardjo, *op.cit.,* hlm. 168.

berarti, toh Soerjapranoto (selaku editor bersama petinggi PFB lainnya) pernah menjadi redaktur *Bataviasche Nieuwsblad*.[68] *Arbeidsleger Adhi Dharma Personeel Fabriek Bond* berturut-turut menerbitkan *Boeroeh Bergerak* (1920), *Doenia Baroe* (1923), *Doenia Pegadaian* (1923–1938), dan *Suara Bumiputera*.[69] Surat kabar-surat kabar tersebut memuat berita-berita politik SI terutama yang berkaitan dengan petani, buruh petani, dan buruh pegadaian. Artikel-artikel yang dimuat banyak berbicara mengenai sosialisme dan komunisne juga berita seputar pergerakan rakyat.[70] Seperti lazimnya koran di masa pergerakan, surat kabar milik PFB juga memuat surat terbuka dan kritikan bagi pemerintah, pengusaha, juga terhadap pemberitaan yang tengah ramai. Masalah-masalah pers terutama masalah pelanggaran seperti *delik* pers dan penangkapan redaktur surat kabar tak luput diberitakan.

Soerjapranoto segera penjadi 'rajanya' kaum buruh. Cabang-cabang PFB yang baru merekrut banyak anggota, dan menempatkan sang pemimpin PFB sebagai tokoh propaganda paling populer. Segera saja SI Yogyakarta menjadi pusat pergerakan yang baru.[71] Soerjapranoto menjadi pemimpin baru SI Yogyakarta dengan menggunakan Adhi Dharma sebagai kekuatannya. Pada awal keberadaan SI di Yogyakarta, organisasi ini tak pernah muncul sebagai salah satu cabang yang berarti. Ini disebabkan karena SI berada di bawah bayang-bayang Muhammadiyah yang memang berbasis di Yogyakar-

---

[68] Taufik Rahzen, *et.al., Tanah Air Bahasa: Seratus Jejak Pers*, (Jakarta : I Boekoe, 2007). hlm. 31.

[69] Abdurrachman Soerjomihardjo, *loc.cit.*

[70] *Ibid.*

[71] Takashi Shiraisi, *loc.cit.*

ta. Bukan berarti ada semacam persaingan antar keduanya, *toh* biasanya orang-orang Muhammadiyah tak lain adalah orang-orang SI juga.

Soerjapranoto memegang puncuk pimpinan SI, ia berduet dengan Fachroedin seorang tokoh Muhammadiyah yang tentu saja menjadikan anggota Muhammadiyah sebagai pendukung utamanya. Kini perjuangan SI memasuki babak baru, dua cabang yang paling menonjol adalah Yogyakarta dan Semarang. Masing-masing memiliki kekuatan pada serikat buruh. Yogyakarta dengan PFB dan Semarang melalui VSTP, PPPB, kemudian PPKB (Persatoean Serikat Kaoem Boereoh).

PFB didukung oleh anggota yang militan, tindakan pemogokan PFB berhasil membuat para pengusaha kelabakan, dan berpikir untuk sedikit menaikkan gaji para buruh. Namun kondisi kejayaan PFB tidak berlangsung lama. Segera ketika musim giling tahun 1920 tiba, para buruh yang telah dipecat, kesulitan mendapat pekerjaan. Ini berkat pembalasan para pemilik pabrik yang memberikan informasi kepada pemulik lainnya mengenai daftar hitam para buruh yang terlibat mogok. Berangsur-angsur banyak anggota PFB yang mundur. Karena ancaman tidak mendapat pekerjaan merupakan ketakutan terbesar para pekerja. Para pengusaha juga mulai menaikan upah buruh antara 20 sampai 50 persen.[72] Pemerintah yang semula acuh pun telah mengeluarkan surat edaran kepada para pemilik perusahaan untuk meningkatkan kesejahteraan para pekerja. Aksi-aksi PFB tidak mendapat respon baik, perlahan-lahan organisasi ini runtuh.

Perjuangan Soerjapranoto tak berhenti sampai di sini,

---

[72] *Ibid,* hlm. 303.

segera saja susul-menyusul peristiwa pecahnya SI. Lalu pembentukan Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII) pun terpecah-pecah ke dalam kelompok-kelompok. Soerjapranoto dan Sukiman mendirikan Partai Islam Indonesia (PII) setelah ditendang dari PSII.[73] Inilah sisa-sisa perjuangan menjadikan kekuatan Islam sebagai ideologi politik yang menyatukan rakyat Indonesia.[74]

Soerjapranoto sebagai anak bangsawan yang dekat dengan dunia kelas atas, dan jauh dengan rakyat, mengambil risiko dengan menceburkan diri ke dalam gerakan buruh. Bahkan saat ia bergiat dengan gerakan perburuhan, Soerjapranoto melepaskan embel-embel Raden Mas yang melekat pada namanya. Tujuannya agar tak tercipta jarak antara dirinya dengan para pekerja. Soerjapranoto menginsyafi bahwa sekat-sekat status sosial berdasarkan keturunan sudah tidak sesuai dengan gejolak zaman yang sedang mengarah ke persatuan nasional.

Soerjapranoto adalah salah satu sosok bangsawan yang merakyat. Ia sadar bahwa hakikat menjadi bangsawan yang diberi beragam kelebihan adalah dimanfaatkan untuk mendorong rakyat menjadi lebih maju dan sejahtera. Bukti keseriusan Soerjapranoto dalam usaha peningkatan kualitas hidup masyarakat tergambar melalui usahanya dalam bidang pendidikan dengan menyediakan sekolah Adhi Dharma bagi anak-anak para buruh. Sekolah yang dikelola Soerjapranoto ini menjadi laboratorium Ki hadjar Dewantara sebelum ia mendirikan perguruan Taman Siswa.

---

[73] M.C. Ricklefs, *loc.cit.*

[74] *Ibid.*

2. Ki Hajar Dewantara

Soewardi Soerjaningrat atau lebih dikenal dengan nama Ki Hajar Dewantara lahir pada tanggal 2 Mei 1889. Ia adalah putra kelima dari K.P.A Suryaningrat. Ayah Soewardi adalah putra sulung dari permaisuri Paku Alam III. Menurut dasar itulah seharusnya ayah Soewardi yang menjadi Paku Alam selanjutnya, akan tetapi karena K.P.A Suryaningrat adalah seorang tunanetra, maka yang menjadi adipati selanjutnya adalah R.M. Nataningrat.[75] Pada mulanya,yang dipersiapkan menjadi adipati adalah putra dari K.P.A. Suryaningrat. Soewardi salah satu yang dinominasikan. Tetapi saat itu Soewardi masih kecil hingga ia belum diperkenankan menjadi adipati. Tapi hal ini tidak menjadikan Soewardi seorang yang merengek meminta kembali tahta Paku Alaman diserahkan kepada dia, justru dia menjadi lebih besar dari seorang raja, seorang 'Guru Republik'.

Masa kecil Soewardi dihabiskan di lingkungan luar istana dan memiliki banyak teman yang bukan golongan istana. Ia lebih banyak bermain dengan anak-anak kampung yang tinggal di sekitar rumahnya.[76] Pada tahun 1904, Soewardi berhasil menyelesaikan Sekolah Rendah Belanda (ELS), selanjutnya ia meneruskan ke sekolah guru, atau yang dikenal sebagai *Kweekschool*. Akan tetapi ia hanya bersekolah selama satu tahun di *Kweekschool* karena ia mendapat beasiswa untuk masuk Sekolah Dokter Pribumi (STOVIA) di Batavia. Selama di Batavia ini, ia berkenalan dengan dunia keorganisasian dan aktif didalamnya. Di akhir tahun 1907, tepatnya 4 November Soewardi

---

[75] Bambang S. Dewantara, *100 Tahun Ki Hajar Dewantara,* (Jakarta: Pustaka Kartini, 1989), hlm. 31.

[76] *Ibid*, hlm. 16.

menikah dengan R.A. Soetartinah, kawannya semasa kecil sekaligus sepupunya sendiri. Soetartinah adalah putri Pangeran Sastraningrat, adik ayah Soewardi.[77]

Pada saat Boedi Oetomo (BO) berdiri, 20 Mei 1908 Soewardi aktif dalam organisasi dan diserahi tugas yang cukup besar, yaitu bidang propaganda organisasi[78]. Ia membantu Soetomo, Wahidin Soedirohoesodo dalam menyebarkan dan mengajak agar priyayi bergabung dengan Boedi Oetomo. Kemudian di tahun 1910, Soewardi dicabut beasiswanya karena ia tidak naik kelas. Ini terjadi karena Soewardi sakit selama empat bulan. Akan tetapi, Direktur STOVIA sedikit bermurah hati, memberikan surat keterangan khusus atas keistimewaan Soewardi berbahasa Belanda.[79] Keluar dari STOVIA ia langsung berpetualang dan belajar sebagai tenaga ahli di laboratorium pabrik gula Kalibagor, Banyumas dan menjadi asisten apoteker di Yogyakarta. Keahlian Soewardi dalam menulis surat kabar menarik perhatian Dr. Setiabudi. Maka dipanggillah Soewardi untuk pergi ke Bandung dan bekerja pada harian *De Express* milik Setiabudi. Tulisan pertamanya berjudul 'Kemerdekaan Indonesia'.

Soewardi banyak berkenalan dengan tokoh-tokoh politik di Bandung, antara lain Douwes Dekker dan Tjipto Mangunkusumo. Mereka bertiga mendirikan partai politik pertama bernama *Indische Partij* (IP), tujuan dan bentuk perjuagan IP bersifat radikal. Program IP antara lain adalah: *pertama,* pemben-

---

[77] *Ibid*, hlm. 57.

[78] Mochammmad Tauchid, *Ki Hadjar Dewantara Pahlawan dan Pelopor Pendidikan*, (Yogyakarta: Madjelis Luhur Persatuan Taman Siswa, 1968), hlm. 14.

[79] *Ibid.*

tukan nasional Hindia (Indonesia yang pada saat itu masih terpecah belah dalam kesukuan dan belum memiliki jati diri suatu bangsa). *Kedua* memperjuangkan kebebasan Hindia Belanda dari penjajahan Belanda (*Indie Los van Holland*).[80]

Setahun kemudian pada bulan Juli, Soewardi Soerjaningrat bersama Tjipto Mangunkusumo mendirikan Komite Bumi Putera yang bertujuan memprotes rencana peringatan Seratus Tahun Kemerdekaan Belanda dari penjajahan Perancis yang akan dilaksanakan pada 15 November 1913. Acara tersebut dinilai ganjil oleh Soewardi dan Tjipto Mangunkusumo karena bangsa Belanda berpesta merayakan kemerdekaannya di tengah bangsa yang dijajahnya dan memungut dana dari rakyat jajahannya, membayar pajak yang tinggi berupa pemungutan untuk membiayai perayaan. Tuntutan komite lainnya adalah agar Indonesia diberi kedudukan dalam parlemen. Soewardi dan Tjipto Mangunkusumo menyebarkan brosur yang berjudul *Als Ik Eens Nederlander Was* (Andai Aku Seorang Belanda) dan *Kracht of Vrees?* (Kekuatan atau Ketakutan). Kedua artikel ini dianggap meresahkan masyarakat. Oleh karena itu Belanda mengerahkan serdadu untuk menjaga Kota Bandung serta melakukan penangkapan terhadap Soewardi, Tjipto Mangunkusumo, dan Douwes Dekker[81].

Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan putusan perkara atas ketiganya pada tanggal 18 Agustus 1913 No. 2A yang menyatakan Soewardi dibuang ke Bangka, Tjipto Mangunkusumo ke Banda, Douwes Dekker ke Kupang. Ketiganya

---

[80] *Ibid*. hlm. 15.

[81] *Ibid*.

menolak dan meminta agar dibuang ke Belanda. Permintaan ini dikabulkan oleh pemerintah Hindia Belanda. Selanjutnya sejak 6 September 1913 Soewardi dan kawan-kawannnya tidak lagi tinggal di Indonesia. Akan tetapi kepada teman-teman seperjuangannya ia berpesan jangan sampai ada perayaan kemerdekaan Belanda di Indonesia.

Masa di Belanda

Soewardi memiliki pertimbangan sendiri mengapa ia meminta dibuang ke Belanda. Ia menyadari bahwa ia dan keluarganya akan hidup serba kekurangan dan tidak mendapat cukup biaya hidup. Satu hal yang ia yakini, ada banyak pengalaman yang bisa ia peroleh saat menjalani hidup pembuangan di Belanda. Keyakinannya terbukti, ia berhasil memperdalam ilmu jurnalistiknya dalam harian *Het Volk, Hindia Poetra,* dan *De Nieuwe Groene Amsterdammer*. Selain ilmu jurnalistik ia juga mendalami seni drama (tonil), memperoleh akte guru, dan persahabatan dengan orang-orang yang sependapat dengan kemerdekaan Hindia Belanda.

Selama masa pembuangannya Soewardi juga terus berkorespondensi dengan teman-temannya di Sarekat Islam maupun Indische Partij (yang kemudian hari berganti menjadi Insulinde). Selain bertukar kabar, ia juga mengirimkan artikel ke sejumlah majalah berbahasa Melayu dan Belanda di Hindia Belanda. Dari hasil artikel yang dimuat inilah kebutuhan ekonomi Soewardi sekeluarga dapat terbantu.[82]

Di Belanda Soewardi bertemu dengan Notosuroto, yang

---

[82] Harry A. Poeze, *Di Negeri Penjajah: Orang Indonesia di Negeri Belanda 1600-1950*, (Jakarta: KPG dan KITLV, 2008), hlm. 111.

tak lain adalah seorang Pangeran Paku Alaman, kerabatnya. Notosuroto sudah lebih dulu bermukim di Belanda sejak 1906.[83] Selanjutnya Soewardi bergabung dengan Perhimpunan Hindia bersama Notosuroto yang sudah dulu bergabung. Sebagai anggota yang aktif dan gemar berorganisasi, Soewardi mengikuti hampir seluruh kegiatan Perhimpunan Indonesia. Salah satunya adalah menari dan bermain gamelan untuk menggalang dana. Soewardi dan Notosuroto termasuk penari yang hebat dan digemari khalayak Eropa. Ini sangat bertentangan dengan sikap radikal anti pemerintah kelompok Soewardi di tanah air.[84] Soewardi mau tidak mau mesti bergaul dengan bangsa penjajah di Belanda. Lagipula yang dimusuhi adalah pemerintah kolonial yang kebetulan bangsa Eropa, bukan seluruh orang Eropa.

Pada tahun 1916, tepatnya 28–30 Agustus berlangsung Kongres Pengajaran Kolonial pertama di Kota Den Haag. Soewardi terlibat aktif dalam kongres tersebut. Ia memberi banyak masukan tentang bagaimana seharusnya pendidikan berjalan di tanah kolonial, juga menyoroti masalah penggunaan bahasa pengantar dalam pendidikan. Ia menganjurkan dibakukannya bahasa Melayu sebagai bahasa pengantar sekolah pribumi agar menimbulkan kesadaran akan kesetiakawanan.[85] Para peserta kongres sependapat dan mendukung ide Soewardi. Abendanon, seorang pendukung utama *Ethici* kagum akan pemikiran Soewardi yang sudah sejauh itu.

---

[83] Rosa M.T. Kerdjik, *Wayang Liederen Biografi Politik Budaya Noto Soeroto,* (Jakarta: Komunitas Bambu, 2002), hlm. 121.

[84] Harry A. Poeze, *op. cit*. hlm.104 – 105.

[85] *Ibid.,* hlm. 106.

Tak terasa masa hukuman Soewardi hampir berakhir, Gubernur Jendral Hindia Belanda mengeluarkan Surat Keputusan No. 1 T. Surat ini menyatakan Soewardi telah habis masa pembuangannya dan ia diperkenankan kembali ke tanah air. Tetapi kondisi saat itu tidak mengizinkan (saat itu Eropa sedang berlangsung Perang Dunia I), dua tahun kemudian barulah Soewardi kembali ke tanah air tepatnya pada tanggal 5 September 1919.[86]

Mendirikan Taman Siswa

Kembali dari pembuangan tidak membuat Soewardi takluk dan takut kepada pemerintah Hindia Belanda. Ia malah semakin pedas mengkritik pemerintahan. Terbukti pada Agustus 1920, ia kembali masuk penjara Semarang karena tulisannya di harian *De Express*. Selama di penjara, Soewardi menginginkan agar ia dijadikan satu sel dengan golongan pribumi meskipun ia berasal dari keluarga istana. Keinginannya membuat kalangan bangsawan *geleng-geleng kepala* tak mengerti atas pemikiran Soewardi yang lebih memilih sel yang buruk berbaur dengan narapidana pribumi.[87]

Selepas dari penjara Semarang ia kembali ke Yogyakarta dan berguru kepada Pangeran Suryomataram. Di bawah bimbingan Pangeran Suryomataram ia mengupas, mengkaji, dan mendiskusikan kondisi rakyat dan bangsa. Bagaimana cara memperbaikinya, alternatif lain selain bersikap frontal terhadap penguasa. Selain Soewardi, murid Pangeran Suryomataram di antaranya adalah Sutatmo Suryokusumo, Sutopo

---

[86] Mochammad Tauchid, *op. cit*. hlm. 17.

[87] *Ibid.*

Wonoboyo, Gondo Atmojo, Prawirowiwolo, Pronowidigdo, Subono, Suryoputro dan Suryodirjo. Mereka mendalami ilmu kebudayaan dan kebatinan dengan nama *Sloso Kliwonan*. Akhirnya disepakati bahwa dalam memperbaiki cita-cita kemuliaan bangsa haruslah dicapai dengan memperbaiki pendidikan jiwa dan mental bangsa. Pendidikan rakyat diutamakan selain memberikan pendidikan politik[88].

Sebelum mendirikan Taman Siswa, Soewardi ikut mengurus dan mengajar di sekolah milik kakaknya, Soerjopranoto, yakni sekolah *Adhi Dharma*. Selama setahun di Adhi Dharma, Soewardi menyerap dan belajar banyak hal mengenai pendidikan dan pengajaran untuk rakyat. Dibandingkan dengan pengalamannya selama masa pembuangan di Belanda kondisi pendidikan di tanah kolonial sungguh memprihatinkan. Semula ia berniat untuk mengubah format dan sistem pendidikan Adhi Dharma, akan tetapi setelah meminta pertimbangan dari Pangeran Suryomataram dan kelompok *Sloso Kliwonan* maka disepakati untuk mendirikan sebuah badan usaha pendidikan sendiri.[89]

Sekolah yang akan didirikan ini pun mengajukan pendidikan dengan dasar kebudayaan. Konsep ini adalah sesuatu yang unik dan menggelitik pada tahun 1920-an. Saat pemerintah kolonial menerapkan pendidikan berdasar kebutuhan tenaga kerja dan bukan kemerdekaan individu.[90] Sekolah kolonial

---

[88] *Ibid.* hlm. 18.

[89] Sajoga, 'Riwajat Perdjuangan Taman Siswa 1922- 1952', dalam *Tiga Puluh Tahun Taman Siswa* (Yogyakarta: Percetakan Taman Siswa,1956), hlm. 203.

[90] Dr. H. A. R. Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan, Suatu Tinjauan dari Perspektif Studi Kultural* (Magelang: IndonesiaTera, 2003), hlm. 29.

tidak memberi keberlanjutan dari pelajaran yang diberikan. Sehingga yang didapat anak didik adalah tidak adanya kesinambungan antara pengetahuan yang telah dipelajari dengan tingkatan pengetahuan selanjutnya.[91]

Lalu 3 Juli 1922 didirikanlah Perguruan Nasional Taman Siswa dengan asas utamanya kemerdekaan diri dengan dasar nasional.[92] Perguruan Taman Siswa ini mengalami tentangan bukan hanya dari pemerintah Belanda akan tetapi dari bangsanya sendiri. Mereka segan menyekolahkan putra-putrinya di sekolah yang dianggap belum mampu menyamai kualitas pendidikan Belanda.

Kurikulum terus diperbaiki, sehingga sekolah ini muncul sebagai alternatif bagi pilihan lembaga pendidikan. Keunggulannya adalah menanamkan budaya dan rasa keiindonesiaan yang lebih menjiwai kehidupan pribumi. Taman Siswa pun tak mengenal penggolongan berdasarkan ras maupun kelas, siapa saja yang mendaftar menjadi murid diterima dengan tangan terbuka. Bukti bahwa tidak ada pembedaan salah satunya ditunjukkan oleh Soewardi dengan berganti nama menjadi Ki Hajar Dewantara pada 1928.[93] Ia menanggalkan gelar kebangsawanannya yang dianggap menghambat kedekatannya dengan *wong cilik*.

---

[91] Nasution, *Sejarah Pendidikan Indonesia*, (Bandung: Jemmers, 1983), hlm.1.

[92] Mochammad Tauchid, *op. cit.,* hlm.19.

[93] Dalam adat dan tradisi Jawa sudah seharusnya orang yang telah mengalami tahapan tertentu dalam hidupnya, misalnya perubahan orientasi hidup yang semula *ksatria* berubah menjadi *pandita* disertai dengan pertambahan usia berhak mengganti namanya dengan nama 'tua'. Lihat Sartono Kartodirdjo dkk, *Perkembangan Peradaban Priyayi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1987).

Tetapi hambatan rupanya selalu ada, pada 1 Oktober 1932 pemerintah Belanda mengeluarkan *Wilde School Ordonantie* (Ordonansi Sekolah Liar). Ki Hajar Dewantara langsung menentang dengan adanya keputusan ini. Keputusan ini dirasa merugikan dan membunuh sekolah-sekolah swasta yang bukan miliki pemerintah saat itu. Pemerintah Hindia Belanda tidak menggubris keberatan yang diajukan oleh Ki Hajar Dewantara. Kondisi Taman Siswa saat itu sangat menyedihkan, banyak guru Taman Siswa yang diteror oleh pemerintah Belanda sampai-sampai mereka harus mengadakan kegiatan belajar mengajar di kandang kambing.[94]

Akan tetapi *Wilde School Ordonantie* hanya berlaku sampai tanggal 23 Februari 1933 karena Pemerintah Kolonial mendapat tentangan yang sangat keras dari semua partai politik dan organisasi rakyat. Gerakan menentang ordonansi baru terjadi pada kasus Taman Siswa. Sebelumnya belum pernah ada yang mampu menentang keputusan pemerintah kolonial.[95] Pemerintah tak patah arang dalam usahanya merongrong Taman Siswa, pada tahun 1935 pemerintah memutuskan memungut pajak upah (gaji) dari sekolah Taman Siswa. Ki Hajar menolak karena yang terjadi di Taman Siswa bukanlah hubungan buruh dan majikan akan tetapi anak dan bapak/ibu. Sehingga tidak dikenal istilah upah yang dikenal adalah nafkah yang ditentukan bersama.[96] Pemerintah Hindia Belanda terpaksa mengakui aturan Taman Siswa yang hidup kekeluargaan

---

[94] Sajogo, *op.cit.,* hlm. 217.

[95] J.M. Pluvier, 'Taman Siswa dan Ordonansi Sekolah Liar', dalam Abdurrachman Surjomihardjo (ed.), *Taman Siswa dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan,* (Yogyakarta: Percetakan Taman Siswa, 1990), hlm. 123—124.

[96] Sajogo, *op.cit.,* hlm. 225.

setelah melewati masa 5 tahun perseteruan.

Pada tahun 1942, Pemerintah Kolonial Belanda digantikan oleh Penjajahan Jepang. Ki Hajar Dewantara bersama Ir. Soekarno, Drs. Moh. Hatta, KH. Mas Mansyur diberi kedudukan sebagai pimpinan pusat tenaga rakyat (PUTERA). Setahun kemudian Ki Hajar Dewantara diangkat menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ia juga menjadi penasehat Departemen Pendidikan Pemerintah Pendudukan Jepang pada tahun 1944. Menjelang kemerdekaan Ki Hajar Dewantara tergabung dalam BPUPKI[97].

Setelah proklamasi RI pada tanggal 17 Agustus 1945, Presiden Soekarno membentuk kabinetnya yang pertama. Ki Hajar Dewantara ditunjuk sebagai Menteri Pengajaran, Pendidikan, dan Kebudayaan Republik Indonesia yang pertama.[98] Saat agresi milter Belanda II berlangsung, Ki Hajar Dewantara sempat ditangkap dan ditawan oleh tentara sekutu. Karier Ki Hajar kian mencorong, ia menjadi anggota parlemen kemudian menjadi anggota DPR sementara RI pada masa RIS. Atas jasa-jasanya kepada negara, pemerintah menganugerahkan penghargaan dengan menetapkan Ki Hajar Dewantara sebagai perintis kemerdekaan. Ia juga mendapat gelar Doktor Honoris Causa dari UGM pada tahun 1956. Perjalanan panjang dan perjuangan dengan gemilang telah dilalui, sampai akhirnya, 26 April 1959, Bapak Pendidikan ini menghembuskan nafas terakhir menghadap sang khalik.[99] Itulah sedikit catatan perjalanan Soewardi Soerjaningrat yang menolak tahta kerajaan demi kecintaannya kepada rakyat.

---

[97] Mochammad Tauchid, *op. cit.,* hlm.20.

[98] Bambang S. Dewantara, *op. cit.*, hlm. 119.

[99] *Ibid.*

Taman Siswa: Sistem Among yang Terlupakan

Ki Hajar Dewantara memiliki peranan besar yang tak dapat disangkal dalam pendidikan dan pengajaran di Indonesia. Terbukti dengan dijadikannya hari kelahiran Ki Hajar sebagai hari pendidikan nasional.[100] Ki Hajar adalah perintis dalam tiga lapangan: perintis kemerdekaan nasional, perintis pendidikan nasional, dan perintis kebudayaan nasional, demikian ungkap Soekarno.[101] Telah banyak yang diberikan oleh Ki Hajar kepada bangsa dan negara ini. Peninggalannya yang tetap abadi hingga saat ini adalah sebuah perguruan bernama Taman Siswa dengan segala kaidah dan sistem *among*-nya. Metode kolonial yang menempatkan paksaan–hukuman- ketertiban tidaklah sesuai dengan kondisi bangsa Hindia saat itu. Pendidikan yang dibutuhkan bangsa ini adalah pendidikan yang bersifat merdeka, berdiri sendiri, tidak tergantung dengan orang lain serta dapat mengatur dirinya sendiri.[102]

Pendidikan sudah seharusnya berdiri sebagai sebuah sistem yang mandiri dan tidak bergantung dengan subsidi pemerintah. Semuanya demi menjaga kualitas dan netralitas dari pendidikan itu sendiri. Ki Hajar memang sejak semula telah menolak subsidi dari pemerintah kolonial. Akan tetapi seiring berjalannya waktu Taman Siswa ternyata sedikit kesulitan beradaptasi dengan kebutuhan dana operasional. Sehingga saat ini keberadaan Taman Siswa cenderung sebagai sekolah

---

[100] Mochammad Tauchid,*op.cit.,* hlm. 24.

[101] Pidato pemberian gelar Doktor Honoris Causa oleh Prof. Sardjito di depan Senat Universitas Gadjah Mada Yogyakarta 1956.

[102] Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, *Karya Ki Hadjar Dewantara Bagian Pendidikan,* (Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, 1977).

biasa yang kegiatannya diatur dengan kurikulum dan manajemen sekolah, hampir sama dengan sekolah negeri.[103] Kurikulum yang diberikan oleh Taman Siswa kini adalah kurikulum Dinas Pendidikan ditambah ketamansiswaan[104]. Adapun isi ketamanansiswaan adalah apa dan siapa Ki Hajar Dewantara, apa yang bisa diteladani dari sikap beliau, dan budi pekerti luhur[105].

Sistem among yang diterapkan dan diwariskan oleh Ki Hajar Dewantara menitikberatkan pada rasa nyaman dalam belajar terhadap anak didik. Mereka diberi kebebasan yang bertanggungjawab dan sejauh mana mereka dapat melakukan tanggung jawab. Pendidikan yang tidak memaksa, hanya memimpin jika diperlukan sehingga pengajaran berlangsung tertib, damai, dan tenteram.[106]

Dengan sistem among diharapkan terbentuklah siswa-siswi Taman Siswa yang dekat dengan kehidupan rakyat. Siswa-siswi tidak hanya memiliki pengetahuan akan rakyat tetapi juga mengalami apa yang dihadapi rakyat dan hidup tak terpisahkan dari lingkungan rakyat.[107] Tentang metode among Taman Siswa dapat dilihat bagaimana para pengajar memberi pemahaman yakni lewat tembang dolanan anak di tingkat Taman Muda, *langencarita* di tingkat Taman Dewasa.[108]

---

[103] Wawancara dengan Ibu Corijati, Yogyakarta, 4 Februari 2009. Beliau adalah guru Taman Muda (sebutan bagi tingkatan Sekolah Dasar di Tamansiswa) Pawiyatan. Ia telah mengabdi sebagai pendidik dan pengajar di Taman Siswa sejak tahun1965.

[104] *Ibid.*

[105] *Ibid.*

[106] Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, *op.cit.*, hlm. 10.

[107] *Ibid,* hlm. 16.

[108] Wawancara dengan Ibu Corijati, Yogyakarta, 4 Februari 2009

Sesuatu yang jarang didapat oleh anak dalam belajar masa kini. Dalam unsur kesenangan disisipkanlah unsur pendidikan. Hal ini akan lebih terekam dalam memori anak didik hingga bertahun-tahun kemudian[109]. Belum lagi gagasan dan pandangan lingkaran pendidikan dimana ada tiga pusat (TRIPUSAT) yakni pendidikan keluarga, sekolah, serta masyarakat. Kontrol sosial yang ada dalam pendidikan tripusat ini tentunya kan lebih ketat dibanding tidak adanya peran aktif dari semuanya.[110] Mungkin inilah sistem yang dibutuhkan dunia pendidikan saat ini, kembali ke sistem among dalam pendidikan dan sikap mandiri yang tidak tergantung pada subsidi.

3. Notosuroto

Notosuroto adalah putra dari Pangeran Notodirejo. Ia lahir pada tanggal 5 Juni 1888. Notosuroto merupakan cucu dari Paku Alam V.[111] Karena ayah Notosuroto adalah seorang yang berpendidikan, maka sejak kecil Notosuroto sudah mengerti pentingnya pendidikan, khususnya pendidikan modern di bangku sekolah Belanda. Notodirejo menyadari pendidikan adalah salah satu alat mencapai kesetaraan derajat dengan penguasa (kolonial).[112] Saat itu para priyayi berusaha menyekolahkan anak mereka setinggi mungkin. Pada abad sebelumnya hal ini nyaris tidak mungkin dilakukan. Setelah adanya

---

109 Wawancara dengan Rina Widiastuti, (Yogyakarta, 3 Februari 2009). Rina adalah alumni Taman Muda tahun 1998.

110 *Ibid.*

111 Rosa M.T. Kerdjik, *op.cit.,* hlm. 17.

112 *Ibid.*

Politik Etis[113] maka pribumi Hindia Belanda baru dapat mendapat pengajaran. Selain pendidikan Barat yang diajarkan tentu saja pendidikan Jawa, mengingat latar belakang keluarga bangsawan Kadipaten Paku Alaman. Guru-guru diundang untuk memberi pengetahuan pada Notosuroto kecil. Ia mempelajari tembang, sejarah, legenda, dan cerita wayang. Sebagai bangsawan muda, Notosuroto juga diajarkan menari gaya Keraton, berkuda dan memanah. Semua itu diharapkan agar Notosuroto kecil tidak melupakan adat dan tradisi kejawaannya.

Notosuroto menamatkan pelajarannya selama lima tahun di HBS *(Hogere Burger School)* Semarang. Kemudian ia bertolak meninggalkan tanah air untuk melanjutkan sekolah menengah di Den Haag. Ia kemudian meneruskan sekolah dengan mengambil jurusan hukum di Universitas Leiden. Notosuroto menjadi orang Hindia Belanda pertama yang menempuh ujian kandidat sarjana hukum pada Juni 1911.[114]

Selama di Belanda, Notosuroto cukup akrab dengan dunia jurnalistik, ia rajin mengirim artikel masalah Hindia Belanda di *Nieuwe Rotterdamsche Courant*. Notosuroto berpendapat

---

[113] Ada bermacam-macam tafsiran tentang Politik Etis ini. Pemahaman paling sederhana adalah politik balas budi yang dilakukan pemerintah kolonial terhadap tanah jajahannya di bidang edukasi, irigasi, dan migrasi. Ada juga yang memaknai sebagai kebijakan yang diarahkan untuk meletakkan seluruh kepulauan Indonesia di bawah kekuasaan Belanda secara nyata. Untuk mengembangkan negeri dan bangsa di wilayah itu, maka diperlukan pemerintahan sendiri dengan model barat. Kesadaran moral dan pendidikan dipandang perlu untuk ditanamkan kepada penduduk jajahan. Harapannya dengan pemberlakuan politik etis, penduduk di tanah jajahan bisa mandiri hingga teciptalah kesetaraan dalam bidang kebudayaan dan pendidikan. Konsep ini sering diartikan sebagai *asosiasi* antara dua pihak. Harry A. Poeze, *op.cit.,* hlm. 25.

[114] *Ibid.*, hlm. 66.

bahwa Pemerintah Kolonial Hindia Belanda dan pribumi hendaknya bekerja sama karena keduanya saling membutuhkan satu dengan yang lain. Gagasannya munuju arah menguntungkan bagi kedua negara.[115] Notosuroto sejak semula memang sudah menyatakan dukungannya terhadap gagasan asosiasi, pandangannya ini ditulisnya dalam *Indische Gids* tahun 1911. Ia juga menampilkan adanya polemik pemikiran antara orang Jawa yang berpikir rasional (dalam hal ini orang Jawa yang mendukung gagasan dan ide Notosuroto untuk sistem asosiasi) dan orang Jawa yang menghendaki diakhirinya kekuasaan Belanda di Hindia Belanda.[116]

Ia juga aktif mengikuti kegiatan organisasi, bergabung dengan *Indische Vereeniging* atau lebih dikenal dengan nama Perhimpunan Indonesia pada tahun 1908. Notosuroto menjadi ketua Perhimpunan Indonesia empat tahun kemudian. Perhimpunan Indonesia dibawah Notosuroto menjadi organisasi yang didukung oleh Pemerintah Belanda. Notosuroto mempraktikkan ide asosiasi, yang dianggap lebih halus dan tidak radikal dibanding dengan gagasan Tjipto Mangunkusumo. Tjipto menghendaki adanya kontak antara organisasi yang berjuang di Hindia Belanda (Sarekat Islam) dengan Perhimpunan Indonesia di bawah Notosuroto. Sehingga kedua organisasi dapat berjuang bahu-membahu memperjuangkan kemerdekaan Indonesia. Gagasan ini ditolak oleh Notosuroto yang berpendapat bahwa jalan perjuangan Tjipto Mangunkusumo hanya akan membawa kesusahan bagi Hindia Belanda.[117]

---

[115] Rob Nieuwenhuys, *Mirror of The Indies* (Singapore: Periplus, 1999), hlm. 184.

[116] Harry A. Poeze, *op. cit*., hlm. 67.

[117] Manuel Kaisiepo, 'Sang Pembangkang: Tjipto Mangunkusumo', dalam *Prisma* No.8, Tahun XVI 1987.

Selain bergiat di Perhimpunan Indonesia, Notosuroto juga aktif menjadi penulis bahkan menjadi redaktur majalah *Hindia Poetra* (lalu berubah menjadi *Indonesia Merdeka*). Di sinilah Notosuroto belajar menjadi penyair sekaligus sastrawan. Notosuroto sangat terinspirasi oleh Kartini. Bahkan saat pelantikannya menjadi ketua Perhimpunan Indonesia ia mengusulkan ide- ide R.A. Kartini sebagai pedoman dasar dari gerakan ini.[118] Gerakan Kartini dipandang Notosuroto sebagai perkawinan dua pandangan dunia (Timur dan Barat) yang memiliki aspek dan keunggulan tertentu lalu coba disatukan menjadi kesatuan yang utuh.

Apa yang dipelajarinya saat di tanah air ternyata sangat berguna bagi pergaulannya di Belanda, salah satunya adalah kemampuannya menari klasik. Ia sering mengadakan kegiatan bertema kebudayaan antar wakil Belanda dan Hindia Belanda. Kedua negara saling menunjukkan dan belajar mengenai dua kultur budaya yang berbeda. Dalam pandangannya, makin sering dilakukannya pertukaran seni dan budaya akan semakin mempererat hubungan keduanya. Karena kegiatan tersebut memunculkan rasa saling pengertian antar kedua bangsa. Notosuroto juga sering memberikan ceramah keliling tentang gamelan dan tari Jawa. Kegiatan ini ternyata mendapat respon yang positif dari masyarakat Belanda dan Indonesia di Belanda. Bersama Soewardi Soerjaningrat dan Soeriosoeparto (kelak Mangkunegoro VII) ia sering mengadakan pertunjukkan tari dan karawitan.[119]

Selama belajar di Leiden ia berteman akrab dengan Pange-

---

[118] Rosa M.T. Kerdjik, *op. cit*., hlm. 20.

[119] *Ibid*. hlm. 103.

ran Soeriosoeparto yang kelak menjadi Mangkunegoro VII. Keduanya saling memberikan pengaruh, misalnya Soeriosoeparto mengajarkan tentang *Teosofi*[120] kepada Notosuroto, sebaliknya Notosuroto mengajak Soeriosoeparto untuk aktif dan terlibat dalam Perhimpunan Indonesia. Perkenalan Notosuroto dengan teosofi membuatnya semakin dalam berkutat dengan dunia intelektual priyayi Jawa. Ia mulai mengekspresikan gejolak dirinya lewat puisi dan karya sastra. Minatnya dalam sastra dan senilah yang membuatnya berkenalan dengan banyak penulis dan penyair Eropa yang tertarik pada dunia Timur.

Notosuroto menuangkan buah pikirannya dalam buku berjudul *De Eendracht van Indie en Nederland* (Persatuan Hindia Belanda dan Belanda) pada 1913. Buku ini merupakan pandangannya mengenai kerja sama antar rakyat Hindia Belanda–Belanda. Setahun kemudian, saat Perang Dunia I meletus di Eropa, ia memutuskan untuk bergabung dengan militer. Ia tergabung dalam tentara cadangan pada pasukan kavaleri. Pada tahun 1915 disela perang, terbitlah karyanya yang kedua *Melati Knoppen* (Kuncup-Kuncup Melati). Karyanya ini mendapat pujian dari banyak orang Belanda. Sajak-sajaknya

---

[120] Teosofi adalah pandangan bagaimana seorang dalam menghadapi hidup dengan laku prihatin dan tenang. Teosofi adalah ajaran universal, merupakan paham yang sangat populer di kalangan priyayi Jawa pada akhir abad ke-19 hingga pertengahan awal abad ke-20. Ada yang berpendapat bahwa teosofi adalah guru dari kejawen, paham yang dianut oleh banyak priyayi Jawa. Beberapa tokoh teosofi adalah pemikir serta orang yang membidani lahirnya nasionalisme, contoh Soewardi Soerjaningrat, Wahidin Soedirohusodo, Suryomataram (Guru Soewardi Soerjaningrat dalam Perkumpulan *Sloso Kliwonan*). Oleh karena itu muncul pendapat bahwa nasionalisme Indonesia lahir dari gerakan sufi dan kebatinan. Lihat Sartono Kartodirdjo, *op.cit.*

berisi tentang kerinduan Notosuroto pada masa kecilnya di Hindia Belanda juga kasih sayang seorang ibu yang amat dirindukannya.[121] Pater Jonckbloet dalam majalah *Katolik Studien* mengulas *Melati Knoppen* hingga duapuluh tiga halaman. Ia menyatakan Notosuroto adalah seorang dengan bakat luar biasa sekaligus menyukai keintiman yang mesra dibandingkan sesuatu yang agung dan megah. Notosuroto cenderung tidak menyukai kenyataan.[122]

Tahun berikutnya Notosuroto kembali menerbitkan karyanya yang berjudul *De Geur van Moedershaarwrong* (Harumnya Sanggul Bunda). Dalam tulisannya ini terdapat salah satu bab tentang *Het Wayangspel* (Syair Wayang). Selain terdapat Het Wayangspel terdapat juga syair ungkapan bela sungkawa terhadap van Deventer dan kekagumannya terhadap Tagore.[123] Di tahun 1917 terbitlah *Fluisteringe*n *van den Avondwind* (Bisikan Angin Malam), selanjutnya *Bloeme Ketenen* (Rangkaian Bunga) tahun 1918, *Lotos en Morgendauw* (Lotus dan Embun Pagi)[124] tahun 1920.

Di Belanda pula ia mengenal dan memahami filosofi tokoh Timur yang lain yakni Rabindranath Tagore yang sangat menginspirasi Notosuroto Ia bahkan sangat mengagumi sekolah yang dipimpin Tagore, *Shanti Niketan*. Kekagumannya ia tuangkan dalam buku yang ditulis pada 1921. Tokoh lain yang dikaguminya adalah Mahatma Gandhi. Ia sangat setuju dengan

---

[121] Rosa M.T. Kerdjik, *op. cit.,* hlm. 21.

[122] Harry A. Poeze, *op. cit*., hlm. 94.

[123] *Ibid*. hlm 96.

[124] *Ibid.* hlm. 170. Sajak ini ditujukan kepada kedua putra Notosuroto. Sajak itu berisi sanjungan dan harapan kepada kedua anaknya. Ada juga tentang hubungan antara ibu dan anak yang saling mengasihi.

pola gerakan yang diterapkan oleh Gandhi, yakni melawan tanpa adanya kekerasan. Sedangkan dari Tagore ia mengambil inti yakni 'cinta sesama' dan 'harmoni'.[125]

Notosuroto menerbitkan majalah *Oedaya* yang berarti Matahari Terbit guna menyuarakan suara dan ide-idenya.[126] Lewat majalah ini, Notosuroto mencoba menyebarkan pemahamannya bagaimana kedua bangsa (Belanda dan Hindia Belanda) agar saling bersahabat dan bekerja sama. Jalan yang diambil Notosuroto pada saat itu sangatlah tidak umum. Kaum nasionalis yang lain memilih jalan yang radikal dan non kooperatif.[127] Untuk lebih meyakinkan kalangan yang mengkri-

---

[125] Rosa M.T. Kerdjik, *op. cit.*, hlm. 39.

[126] Rob Nieuwenhuys*, op. cit.*, hal 185. *Oedaya* membawa sifat yang tenang dan alami. Mereka menggunakan filosofi matahari dalam memaknai pergerakan, yaitu sesuatu yang alami dan pasti seperti lahirnya matahari pagi di ufuk timur. Demikian harapan Notosuroto saat memberi nama *Oedaya*. Ia menyatakan bahwa *Oedaya* tidak terikat dan terpengaruhi oleh partai politik apa pun serta pandangan pribadi mana pun. *Oedaya* mencoba mengarahkan kepada arah positif hubungan antara Pemerintah Kolonial dan rakyat Hindia Belanda. *Oedaya* adalah 'panggung' intelektual Notosuroto karena dia menjadi redaktur, editor, sekaligus pemilik. Bahkan secara total, Notosuroto memilih untuk memiliki percetakan sendiri. Percetakannya bernama Hadi Poestaka lalu berganti nama menjadi Adi Poestaka. Apa yang dilakukan Notosuroto sangat jarang dimiliki dan terpikir oleh priyayi Jawa atau pembesar Jawa mana pun saat itu. Ini menunjukkan bahwa ia telah berpikir jauh ke depan dan berhasil memaknai semangat dari sahabat, seperti gurunya, Tagore dan Gandhi, tentang berdikari atas usaha sendiri dalam rangka memajukan bangsanya.

[127] Rosa M.T. Kerdjik, *op. cit.*, hlm 47—48. Notosuroto menyatakan bahwa keinginan Indonesia merdeka adalah sebuah 'perjudian' dengan mengkorbankan banyak nyawa dari rakyat Indonesia. Mereka menyeret rakyat yang tidak berdosa ke dalam arena pertempuran yang belum pasti diketahui siapa yang menang. Menurutnya kaum nasionalis yang demikian ini adalah penipu bagi bangsa yang lalu berubah menjadi fanatik dan agresif. Notosuroto

tik ide sintesa antara Belanda dan Indonesia, maka ia menikahi seorang wanita Belanda yang bernama Jo Meier. Sampai tahun 1931 ia terus menyuarakan suaranya lewat *Oedaya* sebelum akhirnya pulang ke Indonesia pada tahun 1932.

Satu tahun sebelum pulang, ia sempat menulis karya sastra yang paling mashyur, *Wayang Liederen* (Dendang Wayang)[128]. Bahkan hingga setelah Notosuroto meninggal, *Wayang Liederen* ini banyak dibahas dan dikaji oleh pemerhati kebudayaan Jawa. *Wayang Liederen* adalah *masterpiece* dari Notosuroto, di dalamnya termuat pesan moral tentang pembentukan watak manusia dengan latar belakang suasana politik saat itu (tahun 1930-an).

Saat Notosuroto kembali ke Indonesia, iklim politik Indonesia adalah menolak segala bentuk kerja sama dan kompromi dengan pemerintah kolonial. Sehingga gagasan Notosuroto tentang asosiasi Hindia Belanda dan Belanda dianggap usang serta ditolak mayoritas kaum Nasionalis.[129] Setibanya di Indonesia ia ditawari bekerja oleh sepupunya, PA VII sebagai inspektur perusahaan Asuransi Jiwa dan Dana Pensiun Belanda. Ia menerima tawaran saudaranya itu, akan tetapi

---

mencontohkan nasionalisme adalah sebuah keluarga, dimana seorang kepala keluarga tidak perlu mencari permusuhan dengan tetangga. Yang dibutuhkan sebuah keluarga adalah cinta. Cinta dalam pandangan Notosuroto adalah cinta tanpa menyakiti, rela menderita dan dedikasi tanpa disertai rasa permusuhan dan kebencian terhadap bangsa lain.

[128] *Ibid.* hlm. 115. *Wayang Liederen* adalah puncak 'kemenangan' diri Notosuroto atas keteguhan prinsipnya. Ajaran moral yang dilambangkan dengan penggambaran wayang sangat menyentil nurani manusia Jawa yang teguh meski ditengah dunia yang hiruk-pikuk dalam kekacauan, *Wayang Liederen* memberi manusia yang mendalaminya tempat berteduh dan menemukan kedamaian.

karena masa depresi ekonomi saat itu gaji yang didapatkannya tidak mencukupi. Ia bahkan kesulitan mengirimkan tunjangan kepada anak istrinya di negeri Belanda. Dalam hal ini, Mangkunegoro VII memahami kesulitan temannya ini, maka ia sering membantu kesulitan dana yang dialami oleh Notosuroto.[130]

Notosuroto semakin tidak mendapat tempat di kancah perpolitikan Indonesia saat itu, baik di Yogyakarta maupun Batavia. Akhirnya ia memutuskan untuk bekerja sebagai sekretaris pribadi Mangkunegoro VII. Ia banyak mengurus kegiatan intelektual dan budaya di kalangan Mangkunegaran. Kemudian di tahun 1939 ia menerbitkan *Het Tri Windoe Gedenkboek Mankunegoro VII,*[131] sebuah buku biografi tentang masa 24 tahun kepemimpinan Mangkunegoro VII.

Notosuroto pernah ditawan karena rasa simpatinya terhadap Belanda pada masa pendudukan Jepang, tepatnya pada 1944. Pada tahun yang sama, Mangkunegoro VII wafat, keadaan ini membuatnya tersingkir dari kalangan istana. Didera cobaan yang sedemikian dashyat tak juga mengecilkan niatnya untuk turut mengisi kemerdekaan. Ia mencoba menghidupkan kembali *Oedaya* yang ejaannya berubah menjadi *Udaya* pada 1949. Akan tetapi *Udaya* hanya bertahan selama dua tahun.

---

[129] Rob Nieuwenhuys, *op. cit*., hlm. 187.

[130] Rosa M.T. Kerdjik, *op. cit*. hlm. 169.

[131] *Ibid.* hlm. 172. Di dalamnya terdapat tulisan dari orang Indonesia, Belanda dan sebagainya. Buku ini membahas bagaimana Mangkunegaran mengembangkan kehidupannya. Secara tidak langsung buku ini juga mengulas sejauh mana keberhasilan Mangkunegaran berhasil meninggalkan ketiga kerajaan lain yang ada di Jawa (Kasultanan Yogyakarta, Kasunanan Surakarta, dan Kadipaten Pakualam) dalam bidang seni dan pengajaran.

Menjelang akhir masa hidupnya, Notosuroto banyak menulis fabel atau dongeng tentang hewan. Bagaimanapun juga Notosuroto adalah seorang sastrawan dan penyair handal hingga ia menyelipkan pesan moral dalam semua cerita fabelnya. Sebagian terilhami atas pengalaman dan kepahitan hidupnya.[132] Karya fabelnya ini menginspirasi banyak lakon dalam wayang kancil.[133] Pada 21 Juli 1951, Notosuroto masuk rumah sakit karena diserang penyakit lever, paru-paru, dan ginjal. Tak berapa lama berselang Notosuroto wafat. Saat ia meninggal, tak banyak yang memperhatikannya, suatu kenyataan yang ironis mengingat jejak perjuangan yang dijalaninya untuk bangsa yang dicintainya.

Proses kemerdekaan Indonesia adalah dari hasil revolusi yang disertai cucuran darah dan gelimang darah. Bagaimana jika diperoleh lewat jalan evolusi dan asosiasi seperti yang dibayangkan dan diperjuangkan Notosuroto? Mungkin pahlawan nasional kita ada yang bernama NOTOSUROTO, gambarnya terpampang di mana-mana, minimal di ruang kelas sebuah sekolah dasar. Betulkah?

---

[132] Rob Nieuwenhuys, *op. cit*., hlm. 188.

[133] Wawancara dengan Edi Pursubaryanto pada 22 Desember 2008. Edy adalah seorang dalang wayang kancil dan dosen Sastra Inggris, FIB, UGM. Ia mengakui bahwa cerita fabel dari Notosuroto banyak memberi inspirasi kearifan. Yang menarik adalah penggunaan kancil sebagai tokoh utama. Dalam kenyataannya kancil hanyalah hewan kecil, seperti rusa dan nyaris tidak ada yang menarik. Akan tetapi dalam cerita rakyat yang berupa dongeng ataupun fabel setempat posisi kancil adalah hewan licin yang selalu bisa lolos dari bahaya maut yang mengintainya. Mungkin inilah yang dibayangkan Notosuroto saat menulis fabel kancil, bahwa meskipun kecil dan terlupakan ternyata memiliki kekuatan akal pikiran yang lebih tinggi. Atau barangkali ia memang ingin seperti cerita kancil, besar dan terkenal tapi hanya dongeng tanpa hadir di dunia nyata.

E. Ikhtisar

Manusia-manusia kreatif (*creative persons*) yang dilahirkan dari sebuah kadipaten kecil Paku Alaman ini menjadi manusia-manusia yang melampaui masanya. Kemampuan Soerjopranoto, Ki Hadjar Dewantara, dan Notosuroto dalam menangkap gerak zaman yang terus berubah dan bagaimana mereka mengorientasikan diri menjadikan suatu pentradisian tersendiri di Paku Alaman, suatu kesanggupan untuk selalu berpihak pada kepentingan dan keselamatan rakyatnya. Berani melawan otoritarianisme yang datang dari alam fikir feodal maupun kolonial.

Tawaran sistem pendidikan dari keluarga Paku Alaman, mengingatkan bahwa kerajaan akan diakui eksistensinya jika dan hanya jika segala sistemnya diabdikan pada kepentingan yang lebih luas, massa rakyat. Pendidikan yang saat itu hanya dinikmati oleh kalangan terbatas, kelas menengah priyayi yang lahir dari masa feodalisme dan direstorasi kembali oleh kolonial untuk menjadi bagian dari rezim kekuasaannya, dikritik oleh manusia-manusia kreatif itu. Mereka menolak elitisasi segala hal: adat, seni, pendidikan, dan berbagai fasilitas publik yang disediakan oleh pemerintah. Pentradisian semacam ini tentu saja harus diteruskan oleh mereka yang saat ini diberi tanggung jawab memimpin kerajaan Paku Alaman. Sementara, masyarakat luas, terutama masyarakat Yogyakarta, juga (di)sadar(kan) bahwa fungsi dari sebuah tata pemerintahan, baik tradisional maupun modern, semata-mata adalah untuk kesejahteraan rakyat banyak, bukan pemegang kekuasaannya belaka. Keyakinan bahwa fungsi kerajaan adalah sebagai pengayom harus selalu dihidup-hidupkan.



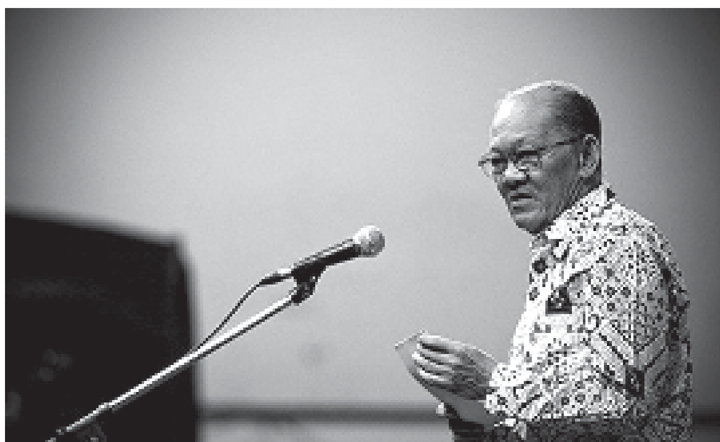
Keraton Puro Paku Alaman, Tempo Dulu.
Sumber: www.arsipjogjaprov.info/archieve/khasanah



Keraton Puro Paku Alaman. Sumber: www.jogjakini.wordpress.com



Dari kiri ke kanan: Sultan Hamengku Buwono VII, Residen Christiaan Marius Ketting Olivier, Pangeran Paku Alam V, Penguasa militer Belanda. Sumber: djawatempodoeloe.multiply.com/



Sri Paduka Paku Alam IX. Sumber: www.flickr.com/



Upacara Jumenengan/naik tahta Sri Paduka Paku Alam IX, 26 Mei 1999. Sumber: www.joglosemar.co.id



Ki Hajar Dewantara dan RM. Soerjopranoto



BAB III
PAKU ALAM
DAN BERBAGAI PERANANNYA

A. Pengantar

Revolusi 1945-1949 yang terjadi di Indonesia selalu menjadi panggung paling istimewa untuk menempatkan logika dan realitas sejarah tentang keistimewaan Yogyakarta. Perdebatan seputar hal tersebut selalu aktual dalam setiap moment dan event tertentu. Beberapa catatan penting telah direkam dalam sejarah Yogyakarta seputar perdebatan keistimewaan Yogyakarta. Sejak Hamengku Buwono IX meninggal pada tahun 1988, perdebatan keistimewaan telah menguras banyak energi publik, meskipun dengan hasil yang terkadang semakin mengaburkan makna keistimewaan itu sendiri.

Nyaris dalam setiap isu-isu besar yang diawali dengan ritual-ritual keyogyaan, gugatan keistimewaan kembali muncul. Setelah Paku Alam VIII meninggal pada tahun 1998 hal yang sama kembali muncul seperti peristiwa wafatnya HB IX, 1988. Namun lagi-lagi hanya sekedar isu dan tidak menghasilkan

rumusan dan dampak apapun. Kini saat HB X menolak kembali untuk dicalonkan sebagai Gubernur Yogyakarta untuk jabatan ketiganya, isu keistimewaan Yogyakarta telah menjadi perdebatan serius, bahkan isu ini adalah yang paling panjang dan paling serius, karena gugatannya menyangkut dasar-dasar kelembagaan keistimewaan Yogyakarta. Undang-undang No. 3/1950 yang dimaknai sebagai dasar mutlak tentang keistimewaan, kini digugat secara akademis dengan disodorkannya RUUK baru yang masih *mondok* di Jakarta.[1] Belum ada kejelasan nasib RUUK tersebut. Peristiwa ini semakin menambah kerunyaman dan ketidakjelasan tentang status keistimewaan Yogyakarta.

Keistimewaan Yogyakarta terlalu berat menanggung beban sejarah, bahkan pada poin tertentu, sejarah yang ditempatkan sebagai beban itu mendapat legitimasi dari lembaga-lembaga akademis demi mendapatkan logika pembenar. Universitas Gadjah Mada sebagai lembaga independen nyaris menceburkan dirinya sebagai benteng utama memagari arus dan perdebatan tentang keistimewaan yang mewakili beban sejarah.[2] Pada konteks ini keistimewaan sudah lagi bukan menjadi realitas sejarah yang harus dipertahankan secara substansi

---

[1] Ada lima versi RUUK Yogyakarta yang ramai diperbincangkan di Yogyakarta, versi tim Prof. Muchsan 2001, versi tim Prof. Afan Gaffar, 2002, versi DPD DIY, 2005, versi Pemprov DIY, 2006, versi JIP UGM, 2008.

[2] Diskusi dengan Ratna Nurhajarini, (salah satu tim perumus pertemuan 5 September 2008 tentang keistimewaan Yogyakarta). Pertemuan 5 September 2008 di Universitas Gadjah Mada menyepakati tentang pentingnya mempertahankan keistimewaan dalam versi resmi sebagai pembenar sejarah. Tampak dalam pertemuan itu, secara akademis terlalu dipaksakan karena beban sejarah yang sulit ditanggung oleh Gadjah Mada atas jasa keraton mendirikan dan membangun universitas ini.

dengan segala fleksibilitasnya, namun lebih pada ranah simbolis dan ruang hampa. Keistimewaan dikonstruksi ulang untuk memenuhi beban sejarah yang implikasi langsungnya adalah keistimewaan menjadi kebutuhan, bukan lagi ranah isi.

Pada bagian ini akan dilihat latar historis secara singkat bagaimana sejarah Yogyakarta dibangun sehingga kata istimewa muncul, khususnya pada masa PA VIII yang membangun sistem pemerintahan pasca Proklamasi 1945. Apa yang dilakukan oleh PA VIII dengan membangun sistem pemerintahan pascarevolusi merupakan titik penting dalam melihat sistem pemerintahan Yogyakarta sebagai sebuah wilayah dengan simbol-simbol feodal sekaligus demokrasi. Dari situ pula, keistimewaan tidak semata hadir begitu saja tapi lewat sebuah proses panjang. Dua kerajaan Yogyakarta Kadipaten Paku Alaman dan Kesultanan memainkan peran penting dalam menentukan makna keistimewaan Yogyakarta yang muncul pada UU No. 3 1950, khususnya peran yang dimainkan pada periode revolusi.

Pada bab sebelumnya telah digambarkan bagaimana munculnya Kadipaten Paku Alaman serta eksistensi kerajaan. Hal itu dianggap penting untuk memberikan gambaran kontinuitas dan diskontinuitas, khususnya dalam memahami sosok PA VIII sebagai bagian dari fokus penelitian yang memiliki peran penting pada periode pasca revolusi dalam membangun sistem pemerintahan Yogyakarta. Dari latar historis itu pula apa yang dimainkan PA VIII pada masa awal berdiri dan bergabungnya Yogyakarta dengan republik secara sadar membuat pilihan-pilihan politik praktisnya. PA VIII secara sadar akan posisinya sebagai raja yang memiliki wilayah kekuasaan namun dalam bingkai Yogyakarta sebagai bagian RI,

oleh karena itu jabatan yang melekat itu pula yang secara sadar dimainkan untuk membangun demokrasi partisipatif terbatas di Yogyakarta. Sebuah demokrasi yang barangkali 'ganjil', karena demokrasi yang sedang diparktekannya ini berdiri dan ditopang oleh pilar-pilar 'feodalisme'.

B. Paku Alam VIII: Membangun Sistem Pemerintahan *ala* Yogyakarta

Dalam amanat 30 Oktober 1945 tentang pernyataan penggabungan diri ke Republik dengan status istimewa, posisi Sultan HB IX di atas dan PA VIII di bawahnya. Tidak jelas logika dan kesepakatan yang muncul antara dua raja tersebut, akan tetapi tersirat struktur kekuasaan, apa yang akan dibangun. Artinya PA VIII akan *nderek* Sultan sebagai pemimpinnya. Padahal jika melihat secara kritis, dua kerajaan yang ada di Yogyakarta adalah dua kerajaan yang independen, masing-masing memiliki struktur kekuasaan dan rakyat yang jelas. Menurut Tamdaru Tjakrawerdaya, sejarawan dan pujangga dari keluarga Kadipaten Paku Alaman, dua raja ini pernah bertemu secara empat mata pada tahun 1942 sebelum pernyataan tersebut muncul. Inti dari kesepakatan mereka berdua adalah, PA VIII menyerahkan wilayahnya kepada sultan untuk dikelola, akan tetapi HB IX menolak dan mengajak untuk mengelola Yogyakarta secara bersama.[3]

Setelah muncul amanat berdua, maka secara resmi PA VIII menjabat Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta di

---

[3] Wawancara dengan R.M. Tamdaru Tjakrawerdaya, seorang pujangga Kadipaten Paku Alam yang pernah menjadi sekretaris pribadi alm. Paku Alam VIII. Wawancara, Puro Paku Alaman, 2 Januari 2009 di Yogyakarta.

bawah RI. Akan tetapi karena HB IX lebih sering mengabdi pada tingkat pusat (Jakarta) maka tugas-tugas pemerintahan selalu dijalankan oleh PA VIII. Pada posisi inilah PA VIII bertindak sebagai kepala pemerintah daerah berhasil menggagas sekaligus menjalankan pemilihan umum pertama di Indonesia pada tahun 1951 untuk membentuk lembaga Dewan Perwakilan Daerah. Kemudian juga menjadi ketua pemilihan umum 1955, dan pemilihan umum 1957 untuk membentuk lembaga dewan pada tingkat provinsi dan kabupaten kota. Setidaknya apa yang dilakukan oleh PA VIII dalam membangun demokrasi di Yogyakarta dengan nuansa monarki telah berhasil, jika ukurannya adalah partisipasi publik dalam ranah prosedur pembangunan demokrasi. Beberapa tahun sebelumnya, HB IX juga bersama PA VIII telah melakukan uji coba membangun lembaga yang sama pada tingkat desa. Sekalipun berhasil dalam pembentukan pemekaran desa, namun dari segi peran partisipasi publik dinilai gagal.

Paku Alam VIII secara resmi menjadi pejabat Gubernur DIY yang bertindak sebagai Dewan Pemerintahan Daerah Yogyakarta sejak HB IX menjabat tugas-tugas kenegaraan di Jakarta, baik sebagai menteri, wakil perdana menteri, dan wakil presiden masa Orde Baru. Selama itu pula, PA VIII berhasil membangun pemerintahan pada aras bawah secara ‘demokratis’.

Setelah HB IX mangkat pada tahun 1988, PA VIII menggantikan sang mendiang menjadi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ‘seumur hidup’, karena sejak menggantikan HB IX, ia tidak pernah digantikan oleh siapapun sampai ia wafat pada tahun 1998.

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah provinsi tertua kedua di Negara Republik Indonesia setelah Jawa Timur, yang

dibentuk oleh pemerintah negara bagian Indonesia. Provinsi ini juga memiliki status istimewa atau otonomi khusus[4]. Status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Paku Alaman, sebagai cikal bakal atau asal usul DIY, memiliki status sebagai 'Kerajaan *vassal*/Negara bagian/*dependent State*' dalam pemerintahan penjajahan mulai dari VOC, Hindia Perancis (Republik Bataaf Belanda-Perancis), India Timur/EIC (Kerajaan Inggris), Hindia Belanda (Kerajaan Nederland), dan terakhir Tentara Angkatan Darat XVI Jepang (Kekaisaran Jepang). Oleh Belanda status tersebut disebut sebagai *Zelfbestuurende Lanschappen* dan Jepang menyebut dengan *Koti/Kooti*.[5] Status ini membawa konsekuensi hukum dan politik berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayahnya sendiri di bawah pengawasan pemerintah penjajahan tentunya. Akan tetapi status ini tidak serta merta bisa dilihat sebagai Yogyakarta independen, karena status sebagai wilayah koloni Belanda dengan tegas disebutkan dalam UU Belanda.[6]

Yogyakarta terbentuk berdasarkan kesepakatan dua kerajaan yang ada di Yogyakarta. Melalui maklumat dua raja, PA VIII dan HB IX, RI mengakui secara sah tentang status dan kedudukan Yogyakarta. Menurut Purwokoesumo, munculnya maklumat dua raja tersebut atas desakan rakyat, sekalipun

[4] Lihat *Republik Indonesia: Daerah Istimewa Yogyakarta,* (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1953).

[5] Lihat Cornelis Lay, dkk. *Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan RUU Keistimewaan Yogyakarta*, (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, Vol. 2, No. 1, 2008).

[6] Lihat Soedarisman Poerwokoesoemo, *Kadipaten Pakualaman* , (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985).

tidak jelas rakyat mana yang mendesak rajanya untuk mengeluarkan maklumat. Tentu pembacaannya bukan rakyat mendesak raja untuk mengeluarkan maklumat, akan tetapi pembacaan situasi derasnya arus perubahan sejak Jepang tiba (1942) dan gerilya politik rakyat di Yogyakarta dalam mempertahankan republik serta periode revolusi dalam mempertahankan ibu kota RI menjadikan inspirasi bagi HB IX dan PA VIII untuk merawat amanat yang telah dikeluarkan tentang bergabung dengan republik. Begitu juga pilihan sadar Soekarno untuk memenuhi permintaan dua raja di atas tentang status keistimewaannya.[7]

Pilihan sadar itu pasti akan jauh lebih menguntungkan dibanding tetap bertahan menjadi bagian dari kekuasaan kolonial Belanda. Bagi Sultan suatu pertaruhan besar jika berlaku sebaliknya, ketika pilihan berpihak kepada republik merupakan *common sense* kala itu. Banyak orang melihat bahwa kerapuhan pemerintah kolonial sudah di depan mata. Sekalipun Yogyakarta dan Surakarta bisa berdiri sendiri sebagai sebuah negara merdeka, akan tetapi impian itu sebenarnya terlalu jauh dari realitas sejarah yang seharusnya terjadi, karena hubungan dan ikatan emosional akan sulit membentuk komunitas mandiri yang berbasis pada pijakan-pijakan yang rapuh.[8] Artinya Keraton Yogyakarta dan Surakarta tidak

---

[7] Beberapa analis melihat tuntutan dua raja Yogyakarta atas status "keistimewaan" bukan ciri budaya Jawa, artinya apa yang dilakukan Yogyakarta penuh dengan *pamrih*, dan sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip budaya adiluhung. Lihat Abdur Rozaki & Titok Hariyanto, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakartai* , (Yogyakarta: Ire Press, 2003).

[8] Wawancara dengan R.M. Tamdaru Tjakrawerdaya*, loc.cit.*

mempersiapkan hidup berdampingan dengan wilayah merdeka yang sebelumnya menjadi bagian komunitasnya kemudian menjadi negara tetangga.

Paku Alam VIII dan HB IX adalah dua raja yang dididik secara modern dengan pola pendidikan Barat. Dua raja yang berkuasa dalam waktu bersamaan ini tentu sadar pilihan-pilihan yang harus diambil untuk membangun wilayahnya. Saat PA VIII menyerahkan kekuasaannya pada HB IX untuk dikelola sebagai bagian dari tanggung jawab sejarah masa lalu,[9] maka ia secara sadar memahami konteks negara modern yang harus dibangun. Tidak mungkin akan ada dua pemimpin dalam satu wadah, maka pilihan logisnya adalah menyerahkan wilayahnya kepada HB IX yang lebih 'tua', dengan harapan akan muncul kebijaksanaan dari HB IX dalam menyikapi bahasa yang sarat simbolis itu. Dan terbukti, HB IX sangat arif dalam menempatkan Paku Alaman, karena tidak membubarkan namun tetap mempertahankannya, tentu dengan kesadaran yang kongkrit akan garis hierarkisnya.

Pada awal pemerintahan Yogyakarta, nyaris tidak ada yang bisa dilakukan oleh HB IX dan wakilnya, PA VIII. Dalam tempo singkat, negara Indonesia merdeka tidak mampu mempertahankan dirinya atas serbuan dan masuknya pasukan Belanda ke Indonesia.[10] Tentu pada langkah awal dua pimpinan ini berhasil membangun struktur kekuasaan lokal secara mini-

---

[9] Paku Alam VIII pernah menyerahkan wilayah kekuasaannya kepada Sultan HB IX untuk dikelola dalam satu kesatuan. Peristiwa itu terjadi pada saat Jepang masuk ke Yogyakarta. Wawancara dengan R.M. Tamdaru Tjakrawerdaya*, ibid.*

[10] Lihat Herbeth Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962).

mal. Setelah Jakarta mewacanakan Komite Nasional Indoesia Pusat (KNIP), Yogyakarta segera membangun hal yang sama lewat Maklumat HB IX No. 18, 1945.[11] Maklumat ini dengan cepat menghasilkan sejenis lembaga dewan yang ikut merumuskan dan menyiapkan lembaga-lembaga yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah. Lewat maklumat juga, lembaga dewan pada tingkat kabupaten kota terbentuk, kemudian juga membentuk lembaga yang sama pada tingkat desa, dan cukup menarik karena ide pembentukan parlemen desa pada tahun 1946 atas usul Barisan Tani Indonesia (BTI).[12] Lembaga ini berhasil dibentuk dalam situasi yang tidak normal, sekalipun pada praktiknya banyak mengalami kendala akibat SDM yang belum terpenuhi. Namun tampaknya gagasan dua penguasa Yogyakarta ini sangat serius dalam menyiapkan perangkat-perangkat yang dibutuhkan oleh pemerintah dan masyarakatnya. Sebagai ide dan gagasan, HB IX dan PA VIII cukup maju dan jauh lebih modern dibanding Indonesia sendiri. Dalam bahasa Ricklefs, Yogyakarta pada tahun-tahun itu adalah wilayah yang memiliki perangkat terbaik dan lengkap.[13]

---

[11] Lihat Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981).

[12] P.J. Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta, 1942—1974: Sebuah Tinjauan Historis*, (Yogyakarta: Kanisius, 1994), hlm. 203. Pemerintah Yogyakarta akhirnya membentuk badan tersebut melalui pemilihan di tingkat kelurahan, namun beberapa kelurahan melakukan penunjukan langsung karena tidak terpenuhinya sumber daya manusia pada level itu. Mengenai penelitian lembaga ini lihat Suhartono, dkk. *Parlemen Desa: Dinamika DPR Kalurahan dan DPRK Gotong Royong* , (Yogyakarta: Lapera, 2000).

[13] Lihat M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, (Jakarta: Serambi, 2005).

Sejak Indonesia merdeka dan Yogyakarta menjadi bagian RI, HB IX aktif dalam pemerintahan Pusat yang berkedudukan di Jakarta. Sejak dilantik sebagai menteri dalam Kabinet Sjahrir pada Oktober 1946, nyaris tak terputus kedudukan dan jabatan Sultan di pusat sampai tahun 1978 sebagai wakil presiden.[14] Dari berbagai jabatan itu menempatkan secara resmi HB IX sebagai pejabat negara yang memiliki posisi penting, dan menempatkan Yogyakarta sebagai rumah "kedua". Maka sejak itu pula PA VIII memainkan peran penting dalam membangun ekonomi, budaya, politik, dan sistem pemerintahan di Yogyakarta.

Pada Oktober 1946, HB IX dilantik sebagai Menteri Negara dalam Kabinet Sjahrir yang berkedudukan di Jakarta. Sekalipun perannya sebagai Raja Yogyakarta, namun beliau bekerja secara serius sebagai Menteri Negara Indonesia. Oleh karena itu, PA VIII bertindak sebagai 'pelaksana gubernur' yang bertugas membangun Yogyakarta. Pada konteks ini, apa yang pertama kali dihasilkan adalah jalinan kerja sama antara satu lembaga dengan lembaga lain yang masih sangat minimalis terbentuk. DPD (Dewan Pemerintahan Daerah) hanya sebatas menjadi supervisi, karena belum memungkinkan untuk melakukan tugas-tugas sebagai pemerintah daerah. Konsentrasi elite dan masyarakat lebih pada bagaimana mempertahankan RI di Yogyakarta. Masuknya Belanda kembali membuat vakum pemerintahan Yogyakarta sampai 1949. Baru pada periode pascarevolusi pemerintah Yogyakarta mencoba untuk membangun dasar-dasar yang sudah dibayangkan dan diimpikan

---

[14] Lihat Atmakusumah , (ed.), *Tahta untuk Rakyat: Celah-celah Kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX*, (Jakarta: Gramedia, 1982).

bersama pada tahun-tahun sebelumnya.[15]

Dunia politik Indonesia, khususnya Yogyakarta sedang menjadi fokus perhatian para republik. Di luar benteng keraton, pertempuran sengit antara gerilyawan melawan pasukan Belanda terjadi melewati garis van Mook. Situasi ini begitu terasa dan semua masyarakat merasa bagian dari keluarga gerilya, sekalipun mereka mungkin tidak tahu apa yang sedang diperjuangkan. Orang-orang yang secara fisik mampu bertempur ia akan rela melepaskan dan meninggalkan semua centang perenang di rumahnya dan memilih bertempur sebagai pasukan gerilya republik.

Pada konteks ini, berbagai kekerasan dan kekacauan di Yogyakarta semakin menebalkan keyakinan bahwa pasukan Belanda harus segera pergi setelah dua kali gagal bersepakat. Dari sudut pandang lain, kegagalan kesepakatan pada dua perjanjian Linggajati dan Renville adalah akibat dari ketidakmampuan elite republik mengamankan situasi dan pencegahan gerilyawan dari pengrusakan aset-aset milik Belanda, namun di balik semua itu adalah aset Belanda di Indonesia jauh lebih penting dari sekedar kesepakatan Linggajati dan Renville. Desakan Belanda pada Hatta pada pertemuan Kaliurang agar pasukan gerilya menghentikan segala perusakan tidak berhasil, maka pasukan kolonial lebih memilih jalan kekerasan. Selain itu, pertimbangan ekonomi sebenarnya sangatlah mendasar. Peluang ekonomi dari pembukaan kembali Jawa akan melancarkan perolehan devisa Negeri Belanda. Diperkirakan dalam tempo tidak begitu lama akan

[15] Soetiknjo, dkk., *Pertumbuhan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Pemda, 1977).

didapat seratus juta gulden.[16]

Situasi kekerasan di atas terus berlangsung, sehingga membuat mimpi kemerdekaan jauh dari harapan. Perangkat pemerintahan di Yogyakarta yang berhasil dibentuk sebelum datangnya Belanda tidak mampu ambil bagian dalam proses pembangunan. KNI Daerah yang dibentuk dengan 84 anggota, dipimpin oleh Moh. Saleh (mantan Daidanco) sebagai ketuanya, berperan membantu pemerintahan sekaligus sebagai badan wakil rakyat pembuat undang-undang, meski gagal dalam merumuskan kepentingan pemerintah Yogyakarta. Namun keberadaannya tidak sia-sia, karena mampu menjadi komite perjuangan. Komite ini juga yang pertama menggerakkan rakyat untuk bertempur dengan Jepang (pertempuran Kotabaru, 7 Oktober 1945), dan kemudian membentuk BKR (Badan Keamanan Rakyat) untuk kepentingan revolusi.[17] Sementara DPR Daerah yang dibentuk berdasar Maklumat No.

---

[16] Lihat C. Smit, *Dekolonisasi Indonesia: Fakta dan Ulasan*, (Jakarta: Pustaka Azet, 1986), hlm. 22. Menurut Herbeth Feith, investasi Belanda di Indonesia berkisar 2.634 juta gulden , ($ 1.422 juta) pada tahun 1940, dan mendapatkan keuntungan tiap tahunnya 191,5 juta gulden, ($ 103 juta), sebuah angka yang jumlahnya sangat besar jika dibandingkan dengan populasi penduduk Belanda yang kurang lebih sembilan juta. Herbeth Feith. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesi*a, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962), hlm. 2; "Belanda tak Dapat Pindjaman", *Merdeka*, 21 Juni 1948.

[17] Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gama Press, 1984), hlm. 33. Dalam maklumat No. 18, 18 Mei 1946 yang dikeluarkan oleh Sultan HB IX dan Paku Alam VIII menyebutkan perlunya pembentukan parlemen tingkat provinsi, dan setelah parlemen terbentuk maka KNI Daerah harus dibubarkan. Artinya parlemen juga sudah terbentuk sejak maklumat itu disahkan, karena pembentukan parlemen berdasarkan pada rencana maklumat tersebut yang sebelumnya disiapkan oleh KNI Daerah. Lihat juga Soetiknjo, dkk. *Pertumbuhan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Pemda, 1977).

18, 1946 sebanyak 60 orang untuk menggantikan peran KNI Daerah sebelumnya, jarang berkumpul melakukan kegiatan keparlemenan. Keberadaannya gagal menghasilkan produk maklumat atau undang-undang penting.[18] Sekalipun badan ini memiliki lima seksi: 1. Seksi umum; 2. Seksi sosial; 3. Seksi kemakmuran; 4. Seksi pradja; dan 5. Seksi keamanan. Dari lima seksi ini hanya keamananlah yang dianggap menghasilkan sesuatu.

Pada awalnya, untuk merumuskan susunan dan kedudukan daerah Yogyakarta, Badan Pekerja Komite Nasional Daerah menyelenggarakan sidang-sidang secara maraton untuk merumuskan RUU Pokok Pemerintahan Yogyakarta sampai awal 1946. RUU ini tidak kunjung selesai karena perbedaan yang tajam antara BP KNI Daerah. Di satu sisi ada kelompok yang menghendaki Yogyakarta menjadi daerah biasa seperti daerah lain, dengan kedua penguasa monarki, dan sisi lain ada kelompok yang menghendaki Yogyakarta menjadi daerah istimewa. Namun akhirnya RUU yang terdiri dari 10 bab tersebut dapat diselesaikan yang secara garis besar berisi tentang persoalan tata pemerintahan Yogyakarta: 1. Kedudukan Yogyakarta (istimewa), 2. Kekuasaan pemerintahan, 3. Kedudukan kedua raja, 4. Parlemen lokal (Dewan Daerah, Dewan Kota, Dewan Kabupaten, dan Dewan Kalurahan), 5. Pemilihan parlemen, 6. Keuangan, 7. Dewan Pertimbangan, 8. Perubahan, 9. Aturan peralihan, dan 10. Aturan tambahan. Rancangan ini cukup menarik karena dalam tempo yang singkat, 1949-1961, hampir semua yang dirumuskan oleh KNI Daerah telah mampu dijalankan oleh Dewan Pemerintahan Daerah Yogyakarta.

---

[18] Soetiknjo, dkk., *ibid*.

Setelah KNID Yogyakarta terbentuk, segera mereka merumuskan parlemen provinsi dan tahun 1946 sudah berhasil mendudukkan anggota dewan lewat perwakilan proporsional dari unsur-unsur partai dan organisasi. Ada hal yang cukup menarik tentang komposisi anggota dewan antara 1946 dan setelah peristiwa Madiun 1948. Tidak jelas landasan pengangkatannya karena ada 4 partai yang memiliki wakil terbanyak dalam parlemen, begitu juga organisasi massa. Komposisi ini mengalami perubahan secara drastis pasca peristiwa Madiun, yang mana unsur organisasi massa dan kelompok 'kiri' telah dipangkas habis hanya menyisakan PSI. Berikut komposisi anggota dewan pada tahun 1946 dan pasca peristiwa Madiun 1948.

Tabel 1. Komposisi Kursi Parlemen Yogyakarta
Berdasarkan Maklumat No. 18, 1946 (atas) dan Setelah Peristiwa Madiun 1948 (bawah)[19]

No.	Partai Politik	Kursi	Persentase	Organisasi Massa	Kursi	Persentase
1	Partai Sosialis	7	(11,67%)	GPII	5	(8,33%)
2	Masyumi	7	(11,67%)	Sobsi	6	(10%)
3	PNI	7	(11,67%)	BTI	6	(10%)
4	PBI	7	(11,67%)	Pesindo	5	(8,33%)
5	Parkindo	3	(5%)	Perwari	3	(5%)
6	PKRI/Partai Katholik	3	(5%)	-	-	
7	Parkri	1	(1,67%)	-	-	
	Total	**35**	**58,33**		**25**	**41,67**

No.	Partai Politik	Kursi	Persentase
1	Masyumi	25	(35,71%)
2	PNI	18	(25,71%)
3	GKR	14	(20%)
4	PKRI/Partai Katholik	6	(8,57%)
5	Parkindo	4	(5,71%)
6	PSI	3	(4,29%)
	Total	**70**	**100%**

Setelah terjadi peristiwa Madiun 1948, parlemen daerah Yogyakarta mengalami perubahan yang cukup berarti, yakni komposisi jumlah anggota parlemen dari 60 menjadi 70 orang. Selain itu, kelompok aliran Islam (Masyumi yang membawahi organisasi-organisasi Islam) memimpin dengan jumlah yang sangat signifikan. Tampaknya muncul trauma politik dengan peristiwa Madiun. Kelompok Islam dan nasionalis menjadi 'paranoid' sehingga menempati seluruh kursi yang hilang dari kelompok kiri. Selain pertimbangan Islam sebagai mayoritas, tampaknya logika ini dikedepankan untuk penanda 'kepahlawanannya' sebagai penentang kelompok kiri, khususnya berkaitan dengan peristiwa Madiun.[20] Dengan dikedepankannya Islam sebagai kelompok politik dominan penentang garis kiri, legitimasi akan diperoleh secara elegan. Keputusan itu adalah bagian dari perpanjangan konflik pada tingkat pusat sebelum peristiwa Madiun, saat Masyumi menarik diri dari kabinet Amir Syarifudin 15 Januari 1948 sebagai penentangan atas kesepakatan Renville.[21] Sebenarnya

---

[19] Diolah dari buku Soetiknjo, dkk., *ibid*. Jika kita mencoba untuk membandingkan dengan hasil pemilu 1955 dan pemilu DPRD DIY tahun 1957, kelompok yang tidak terwakili pada tahun 1946 dan 1948 (PKI) justru menang secara mutlak di Kota Yogyakarta, Lihat Sumarni, 'PKI dalam Pemilihan Umum di Kota Pradja Jogjakarta', (Yogyakarta: Skripsi Sarjana Muda Ilmu Sejarah Fak. Sastra UGM, 1964); M.A. Woro Astuti. 'Partai Katolik dalam Pemilu 1955 di Kotamadya Yogyakarta', (Yogyakarta: Skripsi Sarjana Muda Ilmu Sejarah Fak. Sastra UGM, 1980); dan Anonim, *Pemilihan Umum Anggota DPRD Swatantra Tingkat I Daerah Istimewa Jogjakarta Tahun* 1957 , (Yogyakarta: Panitia Pemilihan Daerah Istimewa Yogyakarta, 1958).

[20] Wawancara dengan Herusaji, (mantan ketua umum Pemuda Rakyat Kabupaten Sleman), di Yogyakarta.

[21] Ann Swift, *The Road to Madiun: The Indonesian Communist Uprising of 1948*, (Cornell Modern Indonesia Project, Monograph Series, 1988), hlm. 18-19.

logika di atas tidak menemukan akarnya ketika parlemen dibentuk pada tahun 1946 oleh KNI Daerah. Islam, sekalipun sebagai agama mayoritas, tidak menjadi logika dasar dalam pembentukan parlemen Yogyakarta, sekalipun sistemnya proporsional dimana Islam diwakili dalam wadah Masyumi dengan menempatkan wakil terbanyak, akan tetapi, logika pembentukan parlemen oleh KNI Daerah berdasarkan pada aliran-aliran dan kelompok yang ada di masyarakat, termasuk unsur organisasi dan partai plitik.

Akan tetapi, anggota parlemen di atas tidak menunjukkan hasil kerja apapun, karena setelah peristiwa Madiun, parlemen tidak pernah berkumpul untuk membahas situasi kekinian dan kerja-kerja keparlemenan. Artinya sekalipun jumlah anggota ditambah dari 60 menjadi 70, mereka tetap tidak menghasilkan produk-produk yang bisa digunakan oleh Dewan Pemerintah Daerah (eksekutif). Oleh karena itu, keberadaan anggota parlemen yang besar itu hanya sebagai simbol semata. Satu-satunya jabatan fungsional yang berjalan adalah Dewan Pemerintahan Daerah di bawah komando Paku Alam VIII, sekalipun jabatan itu lebih pada simbolis, karena yang dilihat oleh publik adalah sosoknya sebagai raja dan wakil dari Sultan HB IX.

Hal lain yang cukup menarik untuk diperhatikan adalah munculnya partai-partai politik dan organisasi sosial pada periode revolusi, khususnya Yogyakarta. Tabel di bawah ini bisa menunjukkan letak strategis Yogyakarta karena selalu menjadi tempat bersejarah tentang berdirinya partai politik dan pusat pertemuan-pertemuan. Yogyakarta ditempatkan sebagai pusat dari pergulatan politik di Indonesia, khususnya pada periode tersebut.

Tabel 2. Daftar Partai Politik sampai Akhir Tahun 1951 yang Masuk dalam Buku Kepartaian di Indonesia (Departemen Penerangan)

NO	PARTAI	LAHIR	DEKLARASI	PIMPINAN	ALIRAN
1	Masyumi	7 November 1945	Yogyakarta	Dr. Sukiman	Ketuhanan/ Agama
2	PSII	1911	Solo	Arudji Kartawinata	Sda
3	PERTI	20 Mei 1932	Bukittinggi	H. Siradjuddin Abbas	Sda
4	Parkindo	18 November 1945	Jakarta	Mr. A.M. Tambunan	Sda
5	Partai Katolik	8 Desember 1923	Yogyakarta	I.J. Kasimo	Sda
6	PNI (hasil fusi)	29 Januari 1946	Kediri	Sidik Djojosoekarto	Kebangsaan/ Nasionalis
7	PIR	10 Desember 1948	Yogyakarta	Mr. Wongsonegoro	Sda
8	Parindra	25 Desember 1935	Solo	Raden Pandji Soeroso	Sda
9	PRI	20 Mei 1950	Trowulan, Mojokerto	Sutomo (Bung Tomo)	Sda
10	Partai Banteng Republik Indonesia	25-26 Maret 1950	-	Anwar Santoso	Sda
11	PRN	23 Juli 1950	-	Mr. Djodi Gondokoesoemo	Sda
12	Partai Wanita Rakyat	6 September 1946	Yogyakarta	Ny. Mangoensarkoro	Sda
13	Parki			S. Suradiradja	Sda
14	PKR	24 November 1946	Sulawesi	Lanto Daeng Pasewang	Sda
15	PSKI	19 Januari 1946	Banjarmasin	Dr. D.S. Diapari	Sda
16	PINI	-	Balikpapan	Aminudin	Sda
17	PRD	1 Oktober 1945	Jakarta	Abd. Rachman	Sda
18	PTI	5 Desember 1945	Purwakarta	R. Abdurrachman Wangsadikarta	Sda
19	WDI	-	-	Ny. Soetarman	Sda
20	PKI	1920	Semarang	Smaun/Alimin	Marxis/ Sosialis
21	PSI	12 Februari 1948	-	Sutan Sjahrir	Sda
22	Murba	7 November 1948	-	Tan Malaka/ Soekarni	Sda
23	Partai Buruh (PBI)	September 1948	Madiun	Prof. S.M. Abidin	Sda
24	Partai Buruh	1 Mei 1950	-	P.H. Sarojo	Sda
25	Partai Rakyat Marhaen Indonesia	17 Februari 1950	Jakarta	J.B. Assa	Sda
26	PDTI	23 Mei 1948	Jakarta	Thio Thiam Tjong	-
27	Partai Indo Nasional (PIN)	7 Juli 1949	Jakarta		-

Sumber: Buku *Kepartaian di Indonesia.* Jakarta: Deppen, 1951.

C. Pemilihan Umum Lokal, 1951—1957: Awal Pembangunan Sistem Pemerintahan Yogyakarta

> Jogja sudah mulai dengan pemilihan umum. Pemilihan umum di Jogjakarta telah dimulai sedjak tanggal 16-7 jl. dalam tingkat pendaftaran penduduk.[22]
> Pemilihan umum setjara bertingkat sedang dilantjarkan didaerah Jogja. Pada permulaan orang mengira bahwa rakjat pada umumnja bersikap pasif, atau masa bodoh. Tetapi sesudah dimulai pendaftaran pemilih umum, dan mengadjukan tjalon djago, keadaan berobah.....pemilihan umum mendjadi pembitjaraan jg ramai didaerah Jogja....kalau pemilihan umum itu mentjapai tingkat jang sehangat-hangatnja, atjara pembitjaraan sehari2 di Jogja akan lebih ramai mengenai pemilihan umum itu.[23]
> Pemilihan umum untuk memilih anggauta D.P.R. Daerah Istimewa Jogjakarta, jang diadakan sedjak tanggal 16 Djuli 1951 pada tgl. 9 Nopember 1951 telah berachir dengan hasil jang memuaskan; dengan pengertian, bahwa sebagai suatu experiment dan baru pertama kali dilakukan dalam sedjarah-parlementair Negara kita. Tentu sadja masih ada kekurangan-2nja dan ada jang merasa puas dan ada jang merasa kurang puas atau tidak puas. Memang untuk dapat memberi kepuasan pada segala golongan dan lebih2 rakjat umumnja tidak mungkin. Disinilah letaknja dasar demokrasi jang tidak dapat dielakkan lagi, jalah segala sesuatu diambil dengan dasar diputuskan dengan suara terbanjak.[24]

Pemilihan umum untuk membentuk sebuah parlemen bukan ide murni bagi dunia ketiga, ia bagian dari peradaban Barat yang melembaga jauh sebelum Indonesia berhasil

---

[22] *Waspada*, 26 Juli 1951.

[23] "Pemilihan Umum", *Nasional*, 8 Agustus 1951.

[24] Prodjopramudjo, "Pemilihan Umum di Jogja Berachir...!". *Nasional*, 27 November 1951.

menyelenggarakannya. Secara historis, di abad ke-19 hak memilih dan dipilih di Inggris dihubungkan dengan pembayar pajak. Pemerintah absolut sekalipun tetap membutuhkan keberadaan parlemen sebagai perwakilan dan legitimasi kekuasaan, dan biasanya lewat pengangkatan. Namun di Inggris, para pembayar pajak menuntut, hendaknya pembayar pajak juga ikut menentukan pajak (*the tax payer should be the tax layer*), kemudian berkembang hanya pembayar pajak yang berhak memilih dan dipilih. Karena hanya sebagian kecil yang terkena pembayaran pajak tinggi maka hanya sebagian kecil pula yang dapat dipilih dan memilih.[25] Lewat proses yang panjang, revolusi pemilihan umum terjadi di Inggris pada tahun 1867, kaum buruh di kota-kota berhasil menuntut hak-haknya sehingga memilih dan dipilih berlaku bagi semua kalangan. Keberhasilan kaum buruh di kota memicu nyali kaum tani di desa dan tahun 1884 berhasil memperoleh hak yang sama. Sementara hak memilih bagi kaum perempuan baru menyusul kemudian pada tahun 1918 di Inggris dan 1920 di Amerika Serikat.[26] Virus itu kemudian menyebar ke banyak negara Eropa dan Amerika Latin, namun sampai tahun 1950-an, masih banyak negara yang belum memberikan hak memilih bagi perempuan baik di Asia Barat, Amerika Latin, maupun Afrika.[27]

Bagi Indonesia, jauh sebelum merdeka dunia parlemen juga sudah dikenal dikalangan terbatas. Pada tahun 1913 usaha membentuk badan partisipasi rakyat diusulkan dan 1916 berhasil diwujudkan dengan nama Dewan Rakyat (Volksraad).

---

[25] *Sekitar Pemilihan Umum*, (Jakarta: Kempen, *t.t.*).

[26] Sigit Putranto Kusumowidagdo. "Sistem Pemilihan Umum Universal dan Parokial". *Prisma*, No. 9, September 1981, hlm. 3—16.

[27] *Sekitar Pemilihan…, op.cit.*, hlm. 13—14 .

Parlemen ini dibentuk oleh pemerintah Hindia Belanda dengan perwakilan-perwakilan dari golongan mayoritas dan minoritas selain unsur penguasa, terdiri atas golongan Eropa, Arab, Tionghoa, dan pribumi.[28] Pada tanggal 18 Mei 1918 pertemuan parlemen pertama telah dibuka secara resmi oleh Gubernur Jenderal van Limburg Stirum.[29]

Dewan Rakyat terbentuk berdarkan sistem pemilihan tidak langsung dan pengangkatan. Menurut Vlekke, sistem pengangkatan diberlakukan untuk menyelamatkan keberadaan golongan minoritas, karena jika tidak demikian maka golongan minoritas tidak akan memiliki kesempatan untuk berada di parlemen.[30] Mereka terpilih secara tidak langsung melalui dewan daerah dan dewan kota dalam jumlah terbatas. Bagi kelompok oposisi–lebih tepatnya nonkooperatif–tidak memiliki perwakilan di parlemen, selain tidak mengakui keberadaan Volksraad yang sangat tidak representatif, juga menganggap Volksraad bagian dari strategi berkuasa Pemerintah Hindia Belanda sehingga tidak diakui.[31] Sistem dan strategi Pemerintah Kolonial menerapkan pemilih dalam pemilihan tidak langsung untuk pribumi sudah ditentukan atau orang-orang terpilih. Sekalipun demikian telah terjadi

---

[28] J.S. Furnivall, *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, (London: Cambridge University Press, 1944) hlm. 280—282.

[29] Bernard H.M. Vlekke, *Nusantara: A History of Indonesia*, (Wholly Revised Edition. Netherland: The Hague/Leiden, 1961), hlm. 361, J.S. Furnivall, *ibid*, hlm. 280.

[30] *Ibid*.

[31] Amin Rahayu. 'Perjuangan Kemerdekaan melalui Parlemen Hindia Belanda (Volksraad)'. *Warta Sejarah,* Vol. 5 No. 7, Agustus 2005, lihat juga Bayu Surianingrat, *Sejarah Pemerintahan di Indonesia: Babak Hindia Belanda dan Jepang*, (Jakarta: Dewaruri Press, 1981).

penambahan jumlah pemilih dalam setiap diadakan pemilihan dari tahun ke tahun,[32] begitu juga masa duduk anggota mengalami perubahan dari tiga tahun kemudian menjadi empat tahun.[33]

Tabel 3. Jumlah Pemilih untuk Volksraad[34]

Tahun	Pribumi	Eropa
1924	425	594
1927	750	508
1935	1529	550
1939	1452	343

Melalui beberapa perubahan, jumlah anggota Volksraad semakin bertambah menjadi 60 orang, terdiri 30 pribumi, 25 Belanda, dan 5 dari kelompok lain. Sebelumnya 1918—1921 pribumi 15 orang dari total 38 anggota dewan, 1921-1924 pribumi 22 dari total 48 anggota dewan, 1924-1927 pribumi 21 dari total 48 anggota dewan. Beberapa organisasi pribumi yang terlibat di dalam Volksraad di antaranya BO, SI, Serikat Sumatera, Pasundan, Moluks Politik Verbond, Kaum Betawi, dan Persatuan Minahasa. Pada tahun 1931—1934 terdapat penambahan organisasi lain seperti Parindra, Jong Islamiten, PII, PPKI, PKC, dll.[35]

Pada zaman kolonial, keberadaan anggota dewan tidak hanya di Volksraad, tetapi juga terdapat pada wilayah pro-

[32] Daniel Dhakidae, 'Pemilihan Umum di Indonesia: Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik', *Prisma*, No. 9, September 1981.

[33] J.S. Furnivall, *loc.cit*.

[34] Daniel Dhakidae, *loc.cit*.

[35] Amin Rahayu, *op.cit.*, hlm. 33.

vinsi, kabupaten, dan kota, bahkan desa. Pada tingkat provinsi disebut *Provincial Councils*, kemudian *Regency Councils* (kabupaten), *Urban Councils* (kota), dan *Rural Local Councils*. Sistem pemilihan hampir sama dengan Volksraad yakni pemilihan tidak langsung dan penunjukan yang berdasar pada sistem 'proporsional' ditambah golongan perwakilan minoritas.[36]

Dari pihak pribumi yang terpilih mayoritas adalah pegawai pemerintah dan pejabat desa. Mereka yang terpilih harus berumur 25 tahun dan mampu berbahasa Belanda. Anehnya, mereka tidak digaji, hanya mendapatkan uang sidang dan uang jalan.[37] Mereka bertemu setahun sekali kecuali ada agenda yang harus dibahas. Keberadaan anggota dewan ini lebih merupakan kepentingan 'kontrol pemerintah Hindia Belanda' daripada representasi kepentingan pribumi.

Tabel 4. Jumlah Anggota Dewan Provinsi[38]

Provinsi	Belanda		Pribumi		Lainnya		Total	
	(*a*)	(*b*)	(*a*)	(*b*)	(*a*)	(*b*)	(*a*)	(*b*)
Jawa Barat	12	9	13	7	2	2	27	18
Jawa Tengah	14	9	16	7	3	2	33	18
Jawa Timur	18	12	21	9	3	1	42	22

Keterangan: (*a*) dipilih, (*b*) ditunjuk

Pengalaman pemilu dan berparlemen di atas tentu masih sangat segar dalam ingatan para pejuang kooperatif maupun

[36] J.S. Furnivall, *op.cit.*, hlm. 285—288.

[37] J.S. Furnivall, *op.cit*, hlm. 287. Sistem pemilihan tidak langsung *ala* pemerintah Hindia Belanda kemudian diadopsi oleh pemerintah Indonesia (Yogyakarta) dalam menyelenggarakan pemilihan umum 1951, begitu juga anggota parlemen tidak digaji hanya mendapat uang sidang.

[38] Diolah dari J.S. Furnivall, *op.cit*, hlm. 285.

nonkooperatif di Indonesia. Setidaknya Indonesia berparlemen *ala* Hindia Belanda tetap menjadi bagian dari proses menuju Indonesia merdeka, sekalipun banyak pihak-pihak yang tidak bersepakat dengan keberadaan Volksraad dll., akan tetapi sebagai pengalaman historis, hal itu menjadi catatan sejarah tersendiri bagi pelaku dan pengkritik. Momen itu pula yang menjadikan ukuran setelah Indonesia merdeka, nafsu untuk berparlemen segera tidak terbendung. Namun tampaknya model dan komposisi serta sistem yang dibangun oleh Volksraad tidak 'dilirik' oleh pemerintah Indonesia pasca proklamasi. Yogyakarta tampaknya mengapresiasi sistem yang digunakan Pemerintah Kolonial dalam membangun pemerintahan. Lagi-lagi apa yang dilakukan kolonial cenderung dilihat sebagai langkah membela kepentingan Belanda semata, tanpa dilihat lebih jauh sebagai transfer gagasan dalam membangun sistem pemerintahan yang modern.

Dalam catatan sejarah, parlemen yang terbentuk lewat pemilihan umum secara nasional baru pada tahun 1955, parlemen daerah tingkat I (provinsi) 1951, dan parlemen tingkat II (kabupaten) 1946. Pengalaman Belanda dalam membangun sistem pemerintahan modern tampaknya dipahami betul oleh elite-elite Yogyakarta pascarevolusi.

Cita-cita untuk membangun pemerintahan secara modern harus diawali dengan pembangunan sistem parlemen, karena parlemen juga yang akan membentuk badan ekskutif. Jika parlemen berhasil terbentuk secara demokratis, maka ekskutif juga akan dibentuk oleh rakyat lewat wakilnya, maka prasyarat menghadirkan sebuah pemerintahan modern dan demokratis telah terpenuhi. HB IX dan PA VIII yang berpendidikan Barat bermimpi cukup tinggi akan cita-cita ini dan

berusaha mewujudkan sebuah pemerintahan yang kredibel, legitimatif, dan modern. Bagian terpenting adalah bagaimana kekuasaan didistribusikan secara arif dengan diserahkan kepada publik lewat politik partisipatif secara luas. Gagasan besar itu pula yang kemudian diserakan secara penuh kepada PA VIII untuk menggarapnya, mempersiapkan sebuah lembaga pemerintahan secara modern "ala kerajaan".

Keberhasilan mewujudkan gagasan itu sekaligus untuk melihat kerja penting PA VIII di awal karirnya dalam kancah dunia politik RI, yakni pembangunan sistem pemerintahannya. Apa yang dilakukannya dalam membangun sistem pemerintahan yang demokratis banyak luput dari perhatian masyarakat. Padahal pada posisi ini PA VIII memainkan peran sentral dalam menyukseskan pemilihan umum 1951, yang merupakan pengalaman pertama pemilihan umum tingkat provinsi di Indonesia. Sekalipun sebelumnya pernah diadakan pemilihan umum, namun pada tingkat yang lebih kecil, yakni kabupaten – kota, dan pada tingkat Provinsi Yogyakarta menjadi kelinci percobaan dalam pembentukan sistem pemerintahan dengan basis dukungan partisipasi publik. PA VIII sebagai pemangku jabatan gubernur bertindak sebagai ketua pemilihan dengan gagasan besarnya.

Lebih jauh, pemilihan umum DPR Daerah merupakan hajatan besar bagi Yogyakarta. Panitia telah melakukan langkah yang baik dengan melibatkan berbagai media massa secara luas. Tak heran jika liputan media tentang cerita pemilihan umum Yogyakarta begitu luas, dan pada konteks ini, publikasi panitia cukup berhasil. Media lokal maupun nasional, bahkan media lokal dari provinsi lain banyak memberitakan tentang pemilu tersebut. Majalah mingguan *Merdeka* pimpinan BM.

Diah menjadikan laporan utama pemilihan umum Yogyakarta dalam dua edisi tidak berurutan, dan koran lokal harian *Nasional* dan *Kedaulatan Rakyat* melaporkan secara konsisten setiap perkembangan baru mengenai pemilihan umum. Harian *Waspada* di Sumatera juga memberikan liputan yang besar, bahkan pada tanggal 19 Oktober 1951 masuk menjadi tajuk rencana di halaman utama. Sementara *Harian Rakjat* milik PKI secara rutin memberitakan tentang perkembangan pemilu, termasuk kritik tajam CC PKI terhadap proses penyelenggaraan pemilu Yogyakarta yang dinilai tidak demokratis. Harian yang berbasis Tionghoa, *Sin Min* dan *Sin Po*, harian *Pemandangan, Suara Merdeka, Penjebar Semangat,* dan *Pancasila* yang berbahasa Jawa ikut mempopulerkan hajatan masyarakat Yogyakarta dalam penyelenggaraan 'pesta demokrasi'. Belum lagi berbagai majalah pemerintah daerah dan pusat ikut melaporkan pengalaman pemilu Yogyakarta dari dekat.

Laporan media massa menyebut pemilu Yogyakarta dengan istilah 'kelinci percobaan', artinya menempatkan pemilihan umum Yogyakarta sebagai kelinci percobaan bagi pemilu di Indonesia. Hal ini dimaknai sebagai uji coba dalam rangka keinginan menyelenggarakan pemilu secara nasional. Yogyakarta dianggap sebagai pelopor, Yogyakarta dianggap sebagai pemula, dan kelinci percobaan. Sekalipun pemilihan itu dengan cara bertingkat (tidak langsung).[39] Perhatian pemerintah pusat dan daerah lain begitu tinggi, terbukti kehadiran

[39] Lihat penjelasan sistem langsung dan bertingkat dalam buku *Sekitar Pemilihan Umum,* Jilid II, (Jakarta: Kempen, *t.t.*), hlm. 16—22; CST. Kansil, *Inti Pengetahuan Pemilihan Umum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1974), hlm. 45—46; lihat juga "Pemilihan Umum Langsung dan Bertingkat". Majalah *Dirgahayu*, No. 19, 1 November 1952. Disebut sistem bertingkat atau tidak

peninjau dari berbagai daerah pada saat berlangsungnya pemilihan, baik pemilihan tahap pertama maupun tahap kedua.[40]

Penyebutan Yogyakarta sebagai pemilihan pertama kali dalam negara Indonesia sebenarnya tidak terlalu tepat bahkan tercantum dalam buku *Pedoman Pemilihan Umum*[41]. Sekalipun ada benarnya, namun pengalaman berbagai daerah sudah pernah menyelenggarakan pemilihan umum baik langsung maupun bertingkat. Sebelum Yogyakarta, dalam waktu yang berdekatan, pemilihan anggota DPR Daerah tingkat kabupaten dilaksanakan di Minahasa. Bahkan di Minahasa sistem yang digunakan jauh lebih maju, pemilihan langsung. Pengalaman Minahasa yang sudah tiga kali menyelenggarakan pemilihan umum menjadi pertimbangan tersendiri.[42] Alasan objektif-subjektif untuk menyebut Yogyakarta sebagai penyelenggara pemilihan umum pertama di Indonesia adalah sebagai bagian dari pemahaman Yogyakarta adalah Indonesia, sementara Minahasa bukan bagian dari inti Republik Indonesia pada periode revolusi. Sehingga memori yang terbangun adalah

---

langsung karena sebelum proses pemilihan anggota DPR Daerah berlangsung terlebih dahulu warga negara yang berhak memilih harus memilih pemilih (wakilnya) terlebih dahulu untuk melakukan pemilihan DPR Daerah. Setiap 200 penduduk diwakili oleh satu orang pemilih yang memenuhi syarat seperti tercantum dalam pedoman penjelasan PP 36 1950 dan Undang-undang No. 7 1950.

[40] Majalah *Merdeka* No. 34, 25 Agustus 1951, *Waspada*, 9 Oktober 1951.

[41] Lihat *Pedoman Pemilihan Umum dalam Menentukan Wakil untuk DPR*, (Yogyakarta: Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Yogyakarta, 1951).

[42] Di bawah Negara Indonesia Timur (NIT), Minahasa telah dua kali berhasil menyelenggarakan pemilihan umum, lihat “Pemilihan Umum tak Berhasil Baik bila Rakjat dan Partai2 tak Ikut Bergerak!”, *Kedaulatan Rakyat*, 12 Juli 1951.

Yogyakarta titik sentralnya Indonesia, dan ia pula yang pertama menyelenggarakan pemilihan umum. Pemahaman itu pula yang membedakan pemilihan umum Yogyakarta dengan Minahasa dari sisi liputan media.

Tabel 5. Jumlah Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta 1951-1957[43]

1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
1.840.026	1.901.066	1.941.311	1.982.517	2.018.750	2.048.833	2.083.039

Tabel 6. Jumlah Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta dari Hasil Pendataan Juli 1951 per Kabupaten-Kota[44]

Jumlah Penduduk Kab-Kota	Indonesia Asli	Keturunan Tionghoa	Arab	Belanda	Bangsa Lain	Jumlah Total	Jumlah Pemilih 18 [redacted] keatas
Kotapraja	208.387	8255	21	51	169	216.883	129.072
Sleman	444.120	112	6	1	2	444.241	243.185
Bantul	416.286	94	10	-	4	416.394	217.676
Kulonprogo/ Adikarto	311.638	41	-	-	5	311.684	167.265
Gunungkidul	450.738	86	-	-	-	450.824	222.385
Jmlah Total	1.831.169	8.588	37	52	180	1.840.026	979.583

Pemilihan umum 1951 dilaksanakan setelah gagal membentuk DPR Daerah berdasar PP No. 39 1950, dan kemudian muncul instruksi Mendagri untuk membentuk DPR Daerah lewat pemilu. Dewan Pemerintah Daerah[45] menanggapi dengan segera membentuk panitia penyelenggara pemilihan umum.

---

[43] Lihat *Statistik Pemerintah Daerah Istimewa Jogjakarta*, Tahun 1962, (Yogyakarta: BPS, DIY, 1963); *Penduduk Indonesia. Biro Pusat Statistik Sosial, Kultural, dan Umum* , (Jakarta: BPS, 1958). Ada perbedaan jumlah penduduk pada dua buku statistik tersebut, penulis menggunakan angka yang dikeluarkan oleh BPS DIY.

[44] Diolah berdasarkan pada laporan acak harian *Nasional*, 'Jumlah Penduduk dan Pemilih Umum', *Nasional,* 4 Agustus 1951; *Pemandangan*, 30 Juli 1951; 'Djumlah Warga Negara' *Nasional*, 6 Agustus 1951; dan 'Ada 979.583 Pemilih Umum', *Kedaulatan Rakyat*, 4 Agustus 1951.

[45] Menurut Poerwokoesoemo, Dewan Pemerintahan yang dipimpin oleh Sultan dan Paku Alam beranggotakan beberapa orang yang sekaligus juga

Setelah diyakini segala persoalan tentang landasan hukum dan aturan main untuk penyelenggaraan pemilu, sumber hukum yang digunakan yakni Undang-Undang No. 7 1950 dan PP No. 36 1950. Dua aturan ini dirasa cukup untuk mendudukkan anggota dewan lewat pemilu, karena undang-undang itu mengatur secara khusus pembentukan DPR Daerah provinsi dan kabupaten sekalipun undang-undang itu tidak mengharuskan pembentukan DPR Daerah lewat pemilu, namun penafsiran ke arah tersebut tidak menimbulkan persoalan karena dianggap demokratis. Sumber hukum lain sebagai dasar penyelenggaraan pemilu adalah Undang-undang No. 3 1950 tentang keistimewaan Yogyakarta setingkat provinsi pada pasal 1 dan jumlah anggota DPR Daerah sebanyak 40 orang berdasar undang-undang yang sama pasal 3 bab 1.[46]

Proses pemilihan umum sendiri berlangsung sekitar 3 bulan, terdiri atas proses pendaftaran, pemilihan umum tahap pertama, dan pemilihan umum tahap kedua. Dimulai sejak tanggal 16 Juli 1951 dan berakhir 9 November 1951. Tanggal 16 Juli-24 Agustus dimulai pendaftaran pemilih dan calon pemilih, tanggal 27 Agustus pemilihan tahap pertama, dan tanggal 7 Oktober pemilihan tahap akhir. Tentu kita tidak bisa membayangkan pemilu 1951 sama dengan pemilu yang terjadi pada periode Orde Baru maupun Orde Reformasi. Hal penting yang menjadi pembeda adalah kerja-kerja panitia dalam

---

berfungsi sebagai wakil rakyat, lihat S. Purwokoesoemo. 'Proces Demokratisering Daerah-Istimewa Jogjakarta', *DPR Daerah Istimewa Jogjakarta,* Buku Ulang Tahun DPR DIJ ke-I, (Yogyakarta: Djawatan Penerangan DIY, 1952), hlm. 17—22.

[46] *Buku Pegangan Petugas Pemilihan Umum*, (Yogyakarta: Kantor Pemilihan Pusat Provinsi Yogyakarta, 1951), hlm. 22, UU No. 3 1950.

memahamkan pada publik jauh melebihi kerja-kerja peserta pemilu. PA VIII memimpin langsung turun ke lapangan dalam menjelaskan makna pemilu dan teknis-teknis pemilihan umum. Terjadi karena masyarakat belum pernah melakukan pemilu, sementara partai politik tidak banyak melakukan sosialisasi ke bawah. Untuk itu, dalam bulan Juli-Agustus, telah ratusan kali PA VIII bersama rombongan turun ke desa-desa melakukan sosialisasi.[47] Berbagai cara telah ditempuh, selain pidato di radio, iklan di koran lokal, memasang baliho besar di sudut kota, juga cara-cara 'atraktif' telah ditempuh. Misalnya menyebarkan 15.000 lembar pamflet tentang pemilu dengan menggunakan pesawat terbang. Hari itu Kota Yogyakarta dihujani pamflet dari atas oleh panitia pemilu demi kesuksesan hajatan demokrasi.[48]

Kerja-kerja panitia di antaranya adalah mengeluarkan amanat seperti pada teks di bawah ini. PA VIII benar-benar bertindak dan berlaku secara penuh sebagai 'penguasa Yogyakarta' dengan mengeluarkan amanat tentang pemilihan umum. Jika kita lihat secara cermat, amanat itu tidak mengatasnamakan HB IX, namun atas nama PA VIII, sekaligus menunjukkan pemilu dibawah kendalinya. Artinya sentralitas proyek besar pemilu benar-benar menjadi tanggung jawab PA VIII, padahal di luar semua itu, proyek ini adalah contoh dan referensi bagi panitia Pemilihat Pusat Indonesia. Amanat penyelenggaraan

---

[47]Lihat M.Nazir, "Yogyakarta Memilih: Pemilihan Umum Anggota DPR Daerah 1951 di Yogyakarta", Tesis Universitas Gadjah Mada,Yogyakarta, 2008.

[48] "Siaran Kilat Dgn. Pesawat Terbang", *Nasional*, 1 Agustus 1951, "Djapendi Sebarkan Surat Selebaran dari Pesawat Terbang", *Kedaulatan Rakyat,* 25 Agustus 1951.

pemilu Yogyakarta sebagai contoh dan model dalam penyelenggaraan pemilu 1955 yang akan datang, sehingga keberadaan tugas PA VIII benar-benar dianggap penting.



AMANAT

DIMULAI

KEPALA DAERAH ISTIMEWA JOGJAKARTA

(Paku Alam VIII)

Amanat S.P. Paku Alam

Gambar 1. Amanat Paku Alam VIII tentang dimulainya pemilu untuk warga Yogyakarta. (Sumber: *Nasional* dan *Kedaulatan Rakyat,* 16 Juli 1951)

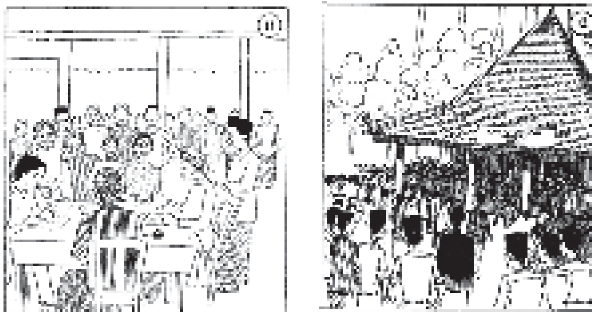
Setelah selesainya pemilihan tahap pertama, dilaporkan oleh Kantor Pusat Pemilihan Provinsi (KPPP) diberbagai harian lokal maupun nasional. Dari laporan panitia, partisipasi warga pemilih cukup tinggi, dari 979.583 pemilih 18+, tercatat 52% (509.383 orang) memberikan suaranya, padahal jumlah pemilih terdaftar 578.577 (59% dari total warga pemilih 18+). Data demikian menunjukkan bahwa sekitar 88% pemilih terdaftar ikut melakukan pencoblosan pada tanggal 27 Agustus 1951.[49] Dengan demikian tingkat partisipasi warga cukup 'sempurna', jika ukuran yang digunakan untuk melihatnya tahun 1951, dimana situasi ekonomi, politik, dan keamanan tidak

[49] Lihat laporan KPPP, 'Pidato Ketua Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Jogjakarta'. Majalah *Permata*, 5 Januari 1952.

menentu, dan terpenting SDM yang tersedia jauh dari cukup untuk memenuhi kebutuhan tersebut. KPPP juga melaporkan dari jumlah 18.886 *jago*,[50] telah terpilih 7.268 *jago*. *Jago* terpilih ini yang akan maju pada pemilihan tahap akhir untuk memilih 40 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Yogyakarta.



Gambar 2. Diorama Pemilu 1951. Tampak warga sedang antri dan melakukan pencoblosan. (Sumber: Koleksi M. Nazir, S).



Gambar 3. Ilustrasi para pemilih umum mendaftarkan diri di kelurahan dan suasana pemilihan umum 27 Agustus 1951 di Kelurahan.

[50] *Jago*, istilah yang muncul pada periode tersebut untuk menyebutkan calon pemilih pada tahap kedua. *Jago* pada konteks ini tidak hanya untuk laki-laki, tapi juga perempuan. *Jago*lah yang menentukan pada pemilihan umum 7 Oktober 1951 untuk memilih 40 anggota dewan. Rakyat telah mengamanatkan pada para *jago* untuk memilih anggota dewan pada tahap beikutnya.

Dari jumlah *jago* yang lolos untuk pemilihan anggota DPR Daerah, Kotapraja Yogyakarta mendapat 865 *jago*, Kabupaten Bantul 1.639, Kabupaten Sleman 1.764, Kabupaten Kulon-progo/Adikarto 1.238, dan Kabupaten Gunungkidul 1.762 *jago*, total keseluruhan 7.268 *jago*. *Jago-jago* ini kemudian akan memilih anggota DPR Daerah pada tanggal 7 Oktober 1951 di tingkat KPS/kecamatan yang sebelumnya didahului oleh pengajuan calon anggota DPR Daerah baik melalui partai, organisasi, maupun perseorangan. Proses pencalonan atau pengajuan calon Anggota DPRD diajukan oleh partai politik organisasi, dan kelompok perorangan dengan sistem nomor urut. Setelah ditetapkan oleh panitia pemilihan (daftar calon tetap), kemudian dipilih oleh para *jago* yang terpilih pada pemilihan tahap pertama. *Jago* inilah yang memilih anggota dewan pada tanggal 7 Oktober 1951. Pada tanggal 24 Desember 1951 secara resmi 40 anggota dewan dilantik oleh Menteri Dalam Negeri Iskak Tjokrohadisurjo di Kepatihan, Yogyakarta.

Pada pemilihan umum 1951, PKI tidak terlibat langsung dalam pemilu, akan tetapi beberapa kadernya bergabung dengan Aksi Buruh Tani. Beberapa sumber menyebutkan PKI sebagai partai politik dilarang ikut terlibat langsung akibat peristiwa Madiun 1948, akan tetapi sumber itu tidak terlalu meyakinkan. Sementara menurut beberapa narasumber, PKI sengaja tidak terlibat dalam pemilihan karena kekutan partai sedang lumpuh akibat pelarangan diberbagai tempat pasca peristiwa Madiun. Yang pasti, pada tahun 1951, banyak kader-kadr PKI ditangkap dan dilarang melakukan kegiatan politik praktis. Herusaji, salah satu kader partai menyebutkan, PKI sengaja tidak terlibat langsung untuk mengkonsolidasikan partai dalam menghadapi pemilihan umum nasional yang

awalnya diagendakan pada tahun 1952, namun kemudian pemilu nasional baru terselenggara pada tahun 1955.[51]

Tabel 7. Pengumuman Resmi Daftar Anggota DPR Daerah Terpilih 1951 oleh KPPP di Media Massa

Partai	Calon	Perolehan suara	Calon Jadi
Masyumi/KAPU	40	2753	18
Persatuan Pamong Desa Indonesia (PPDI)	10	1115	7
Panitia Kesatuan Aksi Buruh Tani [redacted]	44	878	5
PNI	75	659	4
Partai Katholik	31	354	2
Sekretaris Sekerja Pamong Praja (SSPP)	22	314	2
Partai Indonesia Raya(PIR)	27	313	2
Lain-lain	41	428	-
TOTAL	**290**	**6.814 (93,75%), suara tidak sah dan tidak hadir 6.25%**	**40**

(Sumber: *Nasional*, 18 Oktober 1951)

Pencitraan Yogyakarta sebagai kota revolusi, kota pendidikan, kini bertambah lagi Yogyakarta sebagai pelopor demokrasi dan pelopor sistem pemerintahan modern. Dengan hadirnya lembaga dewan baru dengan sistem pemilihan, legitimasi politik, dan administrasi jauh lebih kuat dibanding daerah-daerah lain yang masih menggunakan cara-cara penunjukan untuk menetapkan anggota dewan. Pada konteks ini apa yang dihasilkan Yogyakarta terkesan lebih menarik dan sedikit lebih maju.[52]

---

[51] M. Nazir, "Yogyakarta... *op.cit.*

[52] Sebagaimana Ricklefs memberikan penilaian, bahwa Yogyakarta jauh lebih rapi dan modern pada zamannya dibanding dengan Indonesia sekalipun, lihat M.C. Ricklefs, *op.cit.*

Politik pencitraan tentang Yogyakarta begitu kuat akibat kemampuan para pemimpinnya memainkan simbol-simbol demokrasi modern. Tentu banyak orang tidak menyadari akan apa yang dihasilkan oleh Yogyakarta sebagai sebuah wilayah kerajaan dengan semangat feodalisme yang kental, namun justru mampu membangun sistem pemerintahan berbasis masyarakat. Artinya politik monarkhi konstitusional yang dibangun pada aras bawah mampu menutup kesan absolut kekuasaan politik elite sebagai simbol. Karena dengan hasil pemilihan umum yang relatif sukses di Yogyakarta, kesan Yogyakarta sebagai pelopor demokrasi menguat di media. Menariknya, media begitu gegap gempita menyambut sukses pemilu Yogyakarta sebagai contoh dan model pembangunan sistem pemerintahan di daerah provinsi lainnya.

Setelah berhasil membangun sistem pemerintahan modern pada tahun 1951, Yogyakarta layak menyebut dirinya–meminjam bahasa Poerwokoesumo—'Yogyakarta kini telah mendemokratisir lembaga pemerintahannya. Dengan adanya DPR ini alat untuk mendemokratisir Daerah Istimewa Yogyakarta sudah tersedia'[53]. Kini giliran pemerintah pusat menyelenggarakan pemilihan umum secara nasional pada tahun 1955. PA VIII kembali memimpin penyelenggaraan pemilihan umum untuk Yogyakarta. Sekalipun pemilu 1955 untuk memilih anggota DPR pusat dan anggota Konstituante, para pemimpin daerah yang diserahi tanggung jawab sangat berusaha keras untuk mewujudkan harapan pemilu yang sukses. Yogyakarta merasa dirinya jauh lebih siap dibanding wilayah lain

---

[53] Lihat Soedarisman Poerwokoesoemo, 'Proces... *Loc.cit.*

karena pengalaman pemilu 1951 yang dijalankan. Oleh karena itu pemilihan umum 1955 tidak terlalu mengalami persoalan. Terutama dari sisi keterlibatan publik, sosialisasi kepada masyarakat jauh lebih mudah.

Tabel 8. Jumlah Penduduk dan Perolehan Suara 5 Besar Daerah Istimewa Yogyakarta pada Pemilihan Umum 1955[54]

Kab-Kota	Jumlah Penduduk	Jumlah Pemilih	No. 1 PKI	No. 2 PNI	No. 3 Gerinda	No. 4 Masyumi	No. 5 NU
Kota Yogyakarta	243.276	137.830	43.842	21.839	611	18.027	2.387
Sleman	485.895	245.313	36.655	47.353	38.646	30.805	27.634
Bantulk	430.560	249.815	34.770	41.138	23.554	38.151	38.436
Kulonprogo	307.903	166.613	12.527	45.671	17.320	23.777	20.501
Gunungkidul	477.708	251.298	101.351	24.159	51.168	16.180	5.802
Jumlah Total	**1.945.342**	**1.050.869**	**229.145**	**180.160**	**131.299**	**127.540**	**94.760**

Pada pemilihan umum untuk angota DPR Daerah 1951, Masyumi menguasai kursi parlemen Yogyakarta, akan tetapi perubahan secara drastis terjadi pada pemilihan umum DPR pusat 1955, karena PKI menang secara meyakinkan di Kota Yogyakarta dan Gunungkidul sekaligus menang secara keseluruhan di DIY. PNI menang tipis di tiga kabupaten, sementara PKI menang secara mutlak di Kabupaten Gunungkidul, disusul kemudian Gerinda. Sementara Masyumi hanya berada pada urutan ke-4, kemudian disusul NU. Pada pemilihan umum 1951, PKI tidak ikut serta secara langsung, hanya menitipkan wakilnya di buruh tani, dan hasilnya memperoleh 5 kursi di parlemen.

Peningkatan secara tajam suara yang dihasilkan oleh PKI karena mesin partai bergerak secara simultan dari setiap lini. Menurt Tas Sumitro, 'Tidak ada partai yang mampu menan-

[54]Lihat Alfian, *Hasil-hasil Pemilihan Umum 1955 untuk Dewan Perwakilan Rakyat , (DPR),* (Jakarta, Leknas-LIPI, 1971).

dingi cara kerja PKI, baik semangatnya, keyakinannya, maupun kerapiannya dalam berorganisasi. Pendeknya PKI adalah partai yang paling menonjol pada zamannya dari semua lini.'[55] Cara kerja PKI memang mengandalkan kader, bukan figur atau ketokohan. Pada zamannya PKI memang sudah menerapkan sistem kepartaian secara modern, yakni dengan mengambil pilihan sebagai partai yang berbasis pada pengembangan kaderisasi. Tentu dengan sederet persoalan yang bisa ditemui di lapangan, karena konflik-konflik yang muncul pada tahun 1950-an akibat sepak terjang PKI cukup terasa, bahkan juga terjadi di Yogyakarta. Menurut Herusaji, kelompok-kelompok Islam di Bawah Masyumi adalah kelompok yang paling sering berkonflik dengan kader-kader PKI, baik organisasi massanya maupun partai secara langsung.[56]

Pada tahun 1956, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Yogyakarta habis masa tugasnya, sementara pemilihan umum belum mampu diselenggarakan akibat berbagai persoalan, termasuk persoalan keuangan. Maka diputuskan untuk mengangkat anggota dewan sementara sebagai anggota dewan masa peralihan, karena pemilihan umum akan segera diselenggarakan pada tahu 1957. Hasil-hasil pemilihan umum 1955 ditetapkan sebagai dasar rujukan, maka muncullah komposisi anggota dewan baru masa peralihan yang terdiri atas: PKI 10 orang, PNI 8 orang, Gerinda 6 orang, Masyumi 6 orang, NU 4 orang, PIR 2 orang, Katholik 1 orang, IPKI 1 orang, PRN

---

[55] Wawancara dengan Bpk. Tas Sumitro , (mantan Anggota DPRD 1957-1997), di Gunungkidul, Yogyakarta. Juga diamini oleh salah satu kader Gerwani dan BTI Dibjo Puspito, Gunungkidul, Yogyakarta.

[56] M. Nazir, 'Yogyakarta... *op.cit.*

1 orang, dan Partai Buruh 1 orang, total 40 orang. Masa duduk anggota dewan ini hanya sekitar 15 bulan, 24 Desember 1956 ditetapkan dan berakhir 17 Maret 1958.[57]

Pada tahun 1957, Dewan Pemerintahan Daerah dengan dipimpin oleh PA VIII menyelenggarakan pemilihan umum sekaligus secara serentak di tingkat I dan II di seluruh Yogyakarta. Pemilihan ini diselenggarakan pada tanggal 7 November 1957. Pemilihan umum diadakan dengan cara pilihan langsung, berbeda dengan pemilu 1951 yang menggunakan cara bertingkat. Pada tahun yang sama (1957), beberapa pemerintah daerah lain juga mulai menyelenggarakan pemilihan umum daerah untuk membentuk lembaga dewan, Yogyakarta sudah mencoba untuk kedua kalinya. Pengalaman penyelenggaraan dua pemilihan umum sebelumnya meyakinkan pemerintah Yogyakarta untuk menyelenggarakan pemilihan umum serentak di seluruh kabupaten kota yang ada di Yogyakarta.

Dalam tabel di bawah bisa dilihat bahwa PKI sebagai partai politik yang paling sukses dalam mengumpulkan kursi di lembaga dewan. Hampir di semua kabupaten kota ia mengalami peningkatan secara signifikan. Kembali ditunjukkan di Gunungkidul, PKI memimpin dengan peroleh kursi DPRD secara mutlak, dengan 18 kursi. DI Yogyakarta, PKI hanya kalah di satu kabupaten, yakni Kulonprogo, yang dimenangkan PNI. Sementara peroleh kursi Anggota DPRD tingkat provinsi PKI juga menang dengan 14 kursi. Tas Sumitro, anggota dewan dari PNI memberikan penilaian obyektifnya, adalah wajar PKI

[57] Soetiknjo, dkk., *op.cit.*

menang di hampir seluruh kabupaten di Yogyakarta karena tingkat militansi dan kerja keras kader-kadernya tidak ada yang mampu menandingi. Sekalipun persoalan lain muncul seperti benturan-benturan dengan kelompok lain, namun masih dianggap sebagai hal yang wajar.[58]

Tabel 9. Jumlah Penduduk dan Perolehan Suara 5 Besar Daerah Istimewa Yogyakarta pada Pemilihan Umum 1957[59]

Kab-Kota	Jumlah Penduduk	Jumlah Pemilih	No. 1 PKI	No. 2 PNI	No. 3 Gerinda	No. 4 Masyumi	No. 5 NU
Kota Yogyakarta	247.141	142.639	53.071	22.382	-	18.226	3.058
Sleman	475.153	66.532	54.457	43.956	42.180	31.985	28.625
Bantul	450.968	263.824	51.841	39.859	29.610	35.377	40.253
Kulonprogo	323.989	177.033	24.080	39.446	18.503	24.814	20.681
Gunungkidul	515.399	276.324	123.224	22.094	55.114	14.077	5.730
Jmlah Total	**2.012.650**	**1.126.352**	**306.673**	**167.737**	**145.407**	**124.479**	**98.347**

Tabel 10. Daftar Perolehan Kursi Anggota Parlemen Kabupaten-Kota DIY 1957[60]

Partai	Kota Yogyakarta	Sleman	Bantul	Kulonprogo	Gunungkidul
PKI	11	8	8	5	18
PNI	4	7	6	8	3
Gerinda	-	6	3	4	8
Masyumi	3	5	5	6	2
NU	1	5	5	4	1
Lain-lain	**7**	**3**	8	**3**	**3**
Total Kursi	**25**	**34**	**35**	**30**	**35**

[58] Wawancara dengan Tas Sumitro, Gunungkidul, Yogyakarta.

[59] *Pemilihan Umum Anggota DPRD Swatantra Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta, 1957*, (Yogyakarta: Panitia Pemilihan DIY, 1958).

[60] *Ibid*.

Tabel 11. Perolehan Suara dan Kursi 5 Besar untuk DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 1957[61]

Partai	Perolehan Suara	Jumlah Kursi
PKI	298.257	14
PNI	164.568	8
Gerinda	138.773	6
Masyumi	118.965	6
NU	94.012	4
Lain-lain	-	7
Total	-	45

D. Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah

Maklumat No. 18 1946 menetapkan bahwa kekuasaan legislatif dipegang oleh DPRD (Dewan Daerah, Dewan Kota, Dewan Kabupaten, dan Dewan Kalurahan) sesuai dengan tingkatan pemerintahan masing-masing. Kekuasaan eksekutif dipangku secara bersama-sama oleh Dewan Pemerintah Daerah dan Kepala Daerah (Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII, Bupati Kota Kasultanan dan Bupati Kota, Bupati Pamong Praja Kabupaten) sesuai dengan tingkatannya. Sistem yang dianut pada periode awal adalah *collegial bestuur* atau direktorium karena badan eksekutif tidak berada di tangan satu orang melainkan banyak orang. Alasan yang digunakan waktu itu adalah untuk persatuan dan menampung kepentingan dari berbagai pihak. Dewan Pemerintah ini dipilih dari dan oleh DPRD serta bertanggung jawab kepada DPRD. Namun demikian kedua raja tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan pada Presiden.[62]

---

[61] *Ibid.*

[62] Lihat naskah lengkap Maklumat Yogyakarta No. 18, dalam Poerwokoesoemo, 1984, *op.cit.* hlm. 35-37. Penjelasan bagian ini juga diambil dari WIkipedia.

Maklumat ini kemudian menjadi haluan jalannya Pemerintahan Daerah di Yogyakarta sampai ditetapkannya UU yang mengatur DIY. DPRD-DPRD dan Dewan Pemerintah segera dibentuk pada tiap tingkatan pemerintahan. Parlemen lokal tersebut bersama-sama Dewan Pemerintah pada masing-masing tingkatan menjalankan pemerintahan. Namun demikian otonomi belum diserahkan sepenuhnya ke tingkat kabupaten dan kota.

Pada 1947 pemerintah pusat mengeluarkan UU No. 17 Tahun 1947 tentang Pembentukan Haminte-Kota Yogyakarta atas usulan Dewan Kota Yogyakarta. Tidak mengherankan karena sejak 5 Januari 1946 Yogyakarta menjadi Ibukota Republik Indonesia. Dalam UU tersebut Kota Yogyakarta dikeluarkan dari DIY dan mempunyai hubungan langsung dengan Pemerintah Pusat. Pada 22 Juli 1947 Mr. Soedarisman Poerwokoesoemo diangkat menjadi Walikota Haminte-Kota Yogyakarta dengan tiga SK sekaligus yaitu dari Presiden, Mendagri, dan Sultan HB IX, menggantikan M. Enoch (Walikota Yogyakarta pertama) yang turut pergi mengungsi mendampingi presiden karena Agresi Militer Belanda.

Pada tahun 1948, pemerintah pusat mulai mengatur pemerintah daerah dengan mengeluarkan UU No. 22. 1948 tentang UU Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut diatur susunan dan kedudukan Daerah Istimewa. Walaupun demikian, pemerintah pusat belum mengeluarkan UU untuk membentuk pemerintahan daerah karena harus menghadapi Agresi Militer Belanda II pada 19 Desember 1948 yang merontokkan Republik Indonesia, khususnya Yogyakarta sebagai Ibukota RI. Pemerintahan DIY-pun ikut vakum, tanpa aktivitas. HB IX dan PA VIII protes atas sikap Belanda yang melaku-

kan agresi dengan meletakkan jabatan sebagai Kepala Daerah Istimewa. Pembagian DIY menjadi kabupaten-kota yang otonom diatur dengan UU No. 15 Tahun 1950 dan UU No. 16 Tahun 1950. Kedua undang-undang tersebut diberlakukan dengan PP No. 32 Tahun 1950. Menurut undang-undang tersebut DIY dibagi menjadi beberapa kabupaten: Bantul, Sleman, Gunung Kidul, Kulon Progo/Adikarto yang kemudian bergabung secara resmi pada tahun 1951, dan Kota Besar Yogyakarta.

Pengaturan keistimewaan DIY dan pemerintahannya selanjutnya diatur dengan UU No. 1, 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan dalam pasal 13—133 UUD Sementara 1950. Secara garis besar tidak terjadi perubahan yang mencolok tentang pengaturan pemerintahan di Yogyakarta saat itu dengan peraturan sebelumnya (UU No. 22, 1948). Pada masa pemberlakuan UU ini terjadi 'Masalah Pamong Praja'. Kejadian ini melibatkan benturan keras antara korps pamong praja sebagai 'metamorfosis' abdi dalem kepatihan yang sejak semula menjadi tulang punggung birokrasi DIY dengan Dewan Pemerintah Daerah yang memiliki dukungan DPRD DIY yang sedang dikuasai oleh PKI yang menghendaki hapusnya pamong praja.

Demi kelancaran tata pemerintahan, sesuai dengan mosi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta No. 6, 1952 tanggal 24 September 1952, daerah-daerah *enclave* Imogiri, Kota Gede, dan Ngawen dilepaskan dari Provinsi Jawa Tengah dan kabupaten-kabupaten yang bersangkutan kemudian dimasukkan ke dalam wilayah DIY dan kabupaten-kabupaten yang wilayahnya melingkari daerah-daerah *enclave* tersebut. Penyatuan *enclave-enclave* ini ditetapkan oleh UU No.

5 Tahun 1957 yang kemudian disetujui oleh DPR menjadi UU No. 14 Tahun 195.

Pada tangal 1 September 1965, sebulan sebelum terjadi peristiwa 1965, pemerintah mengeluarkan UU No. 18 tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini Yogyakarta dijadikan sebuah provinsi (sebelumnya adalah Daerah Istimewa Setingkat Provinsi). Dalam UU ini pula seluruh "swapraja" yang masih ada baik secara *de facto* maupun *de jure* yang menjadi bagian dari daerah lain yang lebih besar dihapuskan. Dengan demikian Yogyakarta menjadi satu-satunya daerah bekas swapraja yang diakui oleh pusat. UU ini sebenarnya mengisyaratkan penghapusan status istimewa baik bagi Aceh maupun Yogyakarta, namun realitasnya, status keistimewan Yogyakarta semakin lama bukan semakin jelas, justru semakin kabur akibat ketidaktegasan pemerintah pusat dalam menangani persoalan tersebut. Tampaknya pemerintah baru pasca Peristiwa 1965 sengaja mendiamkan karena sifat *pakewuh* dengan HB IX, dan terbukti Soeharto berniat untuk menyelesaikan status keitimewaan DIY sampai pada periode HB IX. Akan tetapi lagi-lagi, masalah itu tidak menjadi lebih jelas setelah HB IX wafat, bahkan menjadi warisan masalah hingga kini.

Munculnya UU No. 5, 1974 tentang pemerintahan daerah menempatkan Provinsi Yogyakarta sama dengan provinsi lain, akan tetapi status kepala daerah juga tanah masih menjadi masalah. UU Pokok Agraria sempat menjadi wacana di Yogyakarta, bahkan HB IX menyutujui, namun lagi-lagi hal itu tidak bisa berjalan sesuai aturan di atas kertas. Begitu juga munculnya aturan kepala daerah harus dipilih oleh DPRD semakin mengkaburkan posisi Kepala Daerah Yogyakarta,

walaupun kemudian muncul aturan secara khusus, yakni aturan peralihan yang menetapkan HB IX dan PA VIII tetap memimpin Yogyakarta.

E. Wafatnya HB IX dan Naiknya PA VIII

Wafatnya HB IX pada tahun 1988 tidak segera disusul dengan pengangkatan 'HB X' sebagai Gubernur Yogyakarta, akan tetapi menunjuk PA VIII sebagai Penjabat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada konteks ini ada sedikit spekulasi dan wacana publik tentang status keistimewaan Yogyakarta. Beberapa pengamat menilai Yogyakarta akan menjadi provinsi yang sama dengan daerah lain karena UU 1974 tidak mengatur secara jelas Yogyakarta untuk memiliki gubernur dengan cara diangkat. Oleh karena perdebatan muncul dan pemerintah pusat mengangkat PA VIII dengan spekulasi mempersiapkan pencabutan keistimewaan DIY. Akan tetapi hal itu tidak terjadi, bahkan PA VIII menjabat gubernur seumur hidup, karena sampai wafatnya 1998 belum ada keputusan dari pemerintah pusat tentang status Yogyakarta. Gonjang-ganjing mampu diselesaikan secara kultural, maka naiklah HB X sebagai gubernur resmi DIY. Dengan naiknya HB X menjadi gubernur menegaskan posisi keistimewaan Yogyakarta. Kini setelah 10 tahun menjabat (2008), kembali persoalan muncul, karena HB X menolak dicalonkan kembali. Entah motif apa di balik itu, akan tetapi semakin memperjelas ketidakjelasan nasib keistimewaan Yogyakarta. Nyaris dalam setiap peristiwa tertentu wacana dan perdebatan keistimewaan kembali menguat, dan nasib RUUK (Rancangan Undang-Undang Keistimewaan) yang dirancang oleh beberapa akademisi dan pejabat pemerintah mengalami nasib terkatung-katung akibat belum

terselesaikannya status keistimewaan Yogyakarta.

Provinsi DIY pernah mengajukan usul UU Keistimewaan Yogyakarta untuk menjalankan aturan pasal 18 Konstitusi pada 2002. Namun usul tersebut tidak mendapat tanggapan positif bila dibandingkan dengan Provinsi NAD dan Provinsi Papua dengan dikembalikan lagi ke daerah. Kedua provinsi tersebut telah menerima otonomi khusus masing-masing dengan UU No. 18, 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan UU No. 21, 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Bagaimana nasib Yogyakarta? Terlalu sulit untuk diselesaikan bagi pemerintah pusat akibat melihat sejarah sebagai beban. Banyak pihak termasuk intelektual di Yogyakarta, namun bukan warga Yogyakarta, masih memanfaatkan sejarah sebagai pembenar tentang status keistimewaan Yogyakarta, padahal seperti Aceh misalnya, melihat keistimewaan bukan dalam ruang hampa, tapi bagaimana dengan nasib rakyat Aceh. Apakah masyarakat Yogyakarta jauh lebih baik dibanding Aceh, khususnya dalam persoalan ekonomi? Dalam bab lima bisa dilihat bagimana secara statistik kehidupan sulit warga Yogyakarta yang memikul beban sebagai salah satu provinsi termiskin di Indonesia. Artinya sudah semestinya para pemikir dan pegiat wacana keistimewaan tidak lagi memperdebatkan persoalan simbol dan warisan sejarah tentang keistimewaan, namun lebih berfikir pada nasib warga Yogyakarta yang secara ekonomi tergerus dan terbuai oleh wacana keistimewaan. Banyak bangunan rumah bagus, banyak mall besar, dan banyak hotel mewah, tapi hampir semua bukan milik warga Yogyakarta. Inilah yang mungkin

penting bagi banyak pihak untuk memperdebatkan tentang substansi keistimewaan, bukan makna simbolis semata.

F. Ikhtisar

Kadipaten Paku Alaman yang muncul pada abad ke-19 merupakan sebuah kerajaan dengan wilayah dan kekuasaan "terkecil" di Jawa, karena ia hadir bukan karena keinginan untuk membangun kekuasaan secara luas, tapi ia hanya bagian dari strategi penjajah dalam mengatur domain-domain politik-ekonomi. Situasi yang muncul dalam kesultanan direspon dengan jawaban-jawaban praktis dengan pilihan mendirikan kerajaan baru. Raja-raja yang berkuasa pada prinsipnya tidak mampu membangun sesuatu yang bersifat esensial bagi warganya, bahkan periode tertentu keluarga Paku Alaman luput dari perhatian akibat berbagai persoalan dan minimnya sumber ekonomi kerajaan. Bahkan banyak keluarga Paku Alaman menggantungkan kehidupannya pada raja, namun kemampuan ke arah itu tidak selalu ada, tak heran banyak keluarga *dalem* yang lebih memilih di luar istana untuk bebas menentukan pilihan-pilihan.

Pada periode kolonial masing-masing raja telah memainkan perannya sesuai dengan zamannya, berjuang pada konteks kemampuan kerajaan yang berdiri di atas "keangkuhan" kekuasaan kolonial. Akan tetapi perubahan situasi ikut merubah banyak hal, termasuk periode akhir menjelang keruntuhan kekuasaan kolonial di Indonesia. Masuknya Jepang ke Indonesia yang hanya beberapa tahun telah merubah banyak segi kehidupan Yogyakarta, termasuk mulai beraninya kadipaten Paku Alaman menentukan sikap dalam membela republik. Apa yang dilakukan Paku Alaman tentu dipengaruhi oleh karakter

sang raja, dan pendidikan PA VIII yang modern ikut menentukan pilihan-pilihan politiknya. Maka tak heran HB IX bersama PA VIII membaca situasi tahun-tahun akhir menjelang keruntuhan penjajah dengan cepat dan cerdas, yakni menempatkan rakyat pada posisi penting dalam menentukan perubahan. Misalnya tidak mengizinkan Jepang menggunakan tenaga rakyat Yogyakarta, namun dikerahkan untuk membangun selokan Mataram. Pada posisi ini, sikap sang raja bukan saja cerdas tapi meneguhkan prinsip perlawanan atas penindasan. Agaknya prinsip itu pula yang kemudian dijadikan pijakan oleh PA VIII untuk membangun Yogyakarta, khususnya saat HB IX tidak banyak terlibat dalam pembangunan Yogyakarta.

Langkah menarik lain tentu penting dilihat secara obyektif, khususnya usaha pemerintah daerah untuk membangun sistem pemerintahan secara demokratis. PA VIII bersama Dewan Pemerintahan Daerah berusaha membangun pemerintahan Yogyakarta secara elegan dengan mendistribusikan kekuasaan lewat cara-cara yang *fair*, yakni membangun, lembaga dewan lewat partisipasi publik. Sekalipun jalan yang diambil adalah pemilihan umum dan merupakan sesuatu yang baru. Di bawah PA VIII proyek idealis itu dijalankan, dan menariknya sekalipun dengan cara-cara yang sangat parsial, pemilu dapat menghasilkan lembaga dewan yang lebih representatif. Pada masanya pemilu itu jauh lebih baik dibanding sistem penunjukan yang banyak menimbulkan masalah.

Banyak orang mengira apa yang dilakukan Yogyakarta dalam membangun sistem pemerintahan sangat unik, setidaknya, Yogyakarta sangat kental nuansa kerajaan dengan bumbu-bumbu feodalismenya. Namun dua rajanya kemudian

mencoba memecah kejumudan itu dengan mengizinkan wilayah kekuasaannya diselenggarakan pemilihan umum untuk membangun sistem pemerintahan yang demokratis. Pemikiran dua raja Yogyakarta itu sedikit banyak menyiratkan ingin dilihat sebagai raja yang modern dengan mengaplikasikan ide-ide Barat sebagaimana ia dididik, tetapi sekaligus juga ingin menyelamatkan keraton agar tetap berwibawa dengan tidak mengizinkan kursinya disentuh pihak lain. Artinya pendistribusian kekuasaan dengan cara pemilu dianggap demokratis sekaligus memberikan kesan bahwa rakyat akan mudah memahami bahwa kekuasaan raja tetap mutlak di tangannya sekaligus sebagai pemimpin kepala daerah. Inilah kecerdikan HB IX dan PA VIII dalam memainkan kartu politik santun sekaligus politik pencitraan yang kuat tanpa kehilangan sedikitpun pamor dan kekuasaannya.

Pembacaan lebih luas atas pengalaman Yogyakarta dalam membangun sistem pemerintahan secara demokratis menjadi tolok ukur untuk melihat Yogyakarta dan demokratisasi. Benar bahwa PA VIII dan HB IX telah melakukan banyak hal untuk membangun sistem pemerintahannya yang demokratis, dan benar pula bahwa Sultan HB IX telah memelopori dan memberikan contoh bagi Indonesia bagaimana berdemokrasi secara bijak dan arif. Benar pula kemudian Yogyakarta disebut istimewa karena beberapa alasan di atas. Namun dua raja ini sebenarnya tidak pernah membiarkan kursi kekuasaan pemerintahan daerah disentuh oleh pihak manapun. Artinya, sekalipun ide pemilu pada tahun 1951-1957 adalah upaya terbaik dalam membentuk sistem pemerintahan, namun dengan menggenggam kursi kekuasaan Dewan Pemerintahan Daerah Yogyakarta di tangannya dengan 'alasan undang-undang keis-

timewaan Yogyakarta', menempatkan kerancuan cara berfikir dan sistem demokrasi yang sedang dibangun. Kondisi ini pula yang menjadikan Yogyakata selalu bermasalah dan tidak pernah selesai dalam menentukan pilihan politiknya, karena keistimewaan dijadikan beban sejarah.

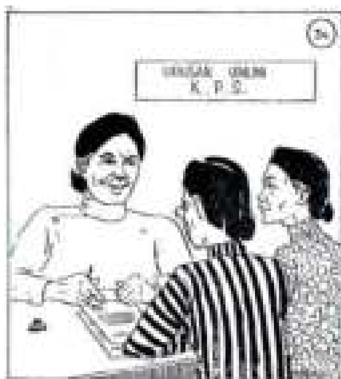
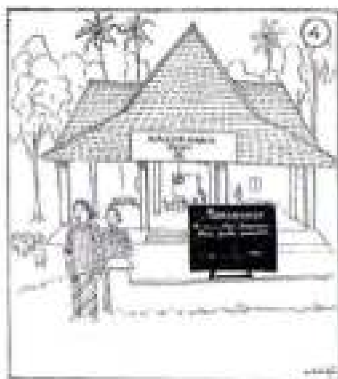
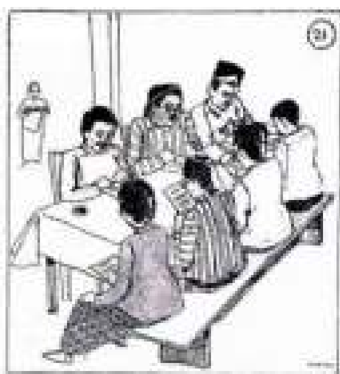
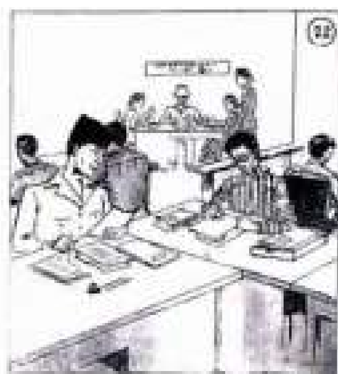
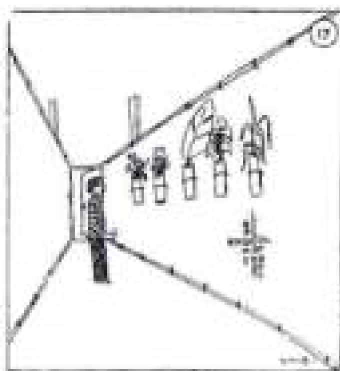
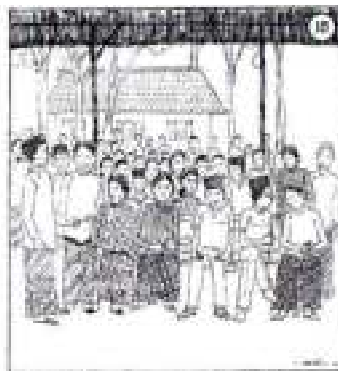
Berbagai eksperimentasi yang dilakukan oleh orang-orang terbaik di Paku Alaman dan oleh Paku Alam sendiri dalam mengemban tugas kepemimpinan, terutama berdemokrasi di alam kemerdekaan, memberi inspirasi bagi kelanjutan misi kesejarahannya.



Poster (baliho) Pengumuman pemilihan umum 1951. Sumber: Arsip Daerah Istimewa Yogyakarta.



Poster bergambar ajakan mengikuti pemilu dan makna pemilu. Sumber: *Buku Pedoman Pemilihan Umum* dan majalah *Dirgahayu,* 15 Oktober 1953

Pemilihan umum 1951 dalam gambar, awal tradisi berdemokrasi di Yogyakarta. Sumber: *Buku Pedoman Pemilihan Umum Yogyakarta.*



Ibu-ibu mendaftarkan diri untuk ikut serta dalam pemilu



Para kandidat duduk berderetan dalam pemilihan umum 1951,
bawah: suasana hari pemilihan umum yang ramai





Tgl. 27 AGUSTUS PEMILIHAN PEMILIH

Pemilih Umum tidak harus memilih bekas djagonja, tetapi boleh memilih bekas djagonja orang lain.

Empat hari lagi, tgl. 27 Agustus di K.P.P.S. (Kelurahan) akan dilangsungkan pemilihan pemilih, hari itu adalah hari sangat penting bagi pemilihan umum di Daerah Istimewa Jogjakarta jang sudang berlangsung ini.

Tentang pemilih umum tidak terikat oleh bekas djagonja, artinja t i d a k h a r u s memilih bekas djagonja, melainkan boleh memilih bekas djagonja orang lain sesuai dgn 100 pCt bebas, telah dimengerti oleh masjarakat.

Untuk mendjamin kebebasan para pemilih, djalannja pemilihan nanti diatur setjara rahasia, ialah waktu pemilih umum m e m a s u k k a n k a r t u s u a r a didalam bumbung/besek utk para tjalon pemilih adalah disatu bilik jang tertutup, djadi siapa jang dipilih tidak akan diketahui orang lain.

Dengan tjara itu dimaksud kebebasan memilih dapat terdjamin.—

(Djapendi)

Pengumuman hari pemilihan umum di masing-masing kelurahan.
Sumber: *Nasional*, 24 Agustus 1951



BAGIAN III

Mahasiswa Gadjah Mada melewati Jalan Maioboro, 1948.
www.geheugenvannederland.nl



BAB IV
AKSES MASYARAKAT ATAS TANAH: SIAPA YANG AKAN MENJAMIN ?

A. Pengantar

Dalam bab ini akan dibahas tentang apa pilihan yang terbaik dalam memberi jaminan rakyat terhadap akses atas tanah. Hukum adat yang seringkali dinilai penuh kearifan dalam memberi jaminan atas tanah dengan bentuk kepemilikan komunal dan turun temurun, dan tidak bisa diperjualkan dengan mudah tanpa persetujuan oleh komunitas adatnya, justru sering dilihat secara negatif. Oleh penguasa kolonial, sistem penguasaan tanah secara tradisional itu dianggap penuh dengan nilai-nilai feodal yang tidak cocok dalam dunia modern dan tidak ramah bagi investasi.

Oleh pemerintah nasional, hukum adat diperlakukan secara ambigu, di satu sisi ia diakui sebagai hak atas asal usul dengan segenap pengalaman kesejarahannya, di sisi lain eksistensinya dianggap mengganggu integralitas (hukum) nasional. Untuk melampaui perdebatan apakah suatu sistem itu bersifat

kolonial, modern, feodal, nasional, ataukah adat, maka bab ini akan berusaha melihat dari sekian sistem itu mana yang lebih memberi jaminan rakyat terhadap akses atas tanah, berdasarkan pengalaman yang terjadi di Yogyakarta. Kuat dan mudahnya jaminan itu akan memberi nilai keistimewaan tersendiri bagi Yogyakarta.

B. Mengapa Tanah Milik Raja?

Konsep 'tanah adalah milik raja' diyakini berasal dari masa Jawa pra-Hindu. Meski Keraton Kesultanan Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman di Yogyakarta notabene adalah kerajaan Islam (Mataram Islam), konsep semacam ini tetap bertahan hingga sekarang. Raja sebagai poros dunia, yang menjaga keseimbangan makrokosmos dan mikrokosmos adalah penguasa 'jagad lembut' dan 'jagad kasar', yang kasat mata dan material.[1] Semuanya terejawentahkan baik dalam teks-teks kesusastraan, petatah-petitih, hingga ruang simbolik kota, dll.

Secara aktual, kerajaan (raja, keluarga dan para punggawanya) tidak menguasai tanah dalam pengertian berapa luasnya, tetapi menguasai cacah (orang yang mendiami di atasnya). Luasan tanah yang dikuasai berdasarkan klaim dan penaklukan. Bila seseorang menerima tanah seluas 800 cacah misalnya, artinya ia menerima tanah seluas yang cukup digarap oleh 800 keluarga petani. Sistem *apanage* dan kabekelan mencerminkan struktur penguasaan semacam ini. Tingkat kemakmuran seorang punggawa kerajaan diukur dari seberapa banyak orang yang dikuasai untuk mengolah lahan dan

---

[1] Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya, Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris,* (Jakarta: Gramedia, 2000), hlm. 60.

bukan pada luas lahannya itu.[2] Karena menguasai cacah dan bukan tanah, maka 'memiliki' tanah pada hakikatnya adalah menguasai dalam bentuknya yang bermacam-macam sesuai hierarki feodalitasnya, tidak dalam pengertian yang sama seperti konsep Barat akan 'property' atau 'eigendom'. Tetapi kita lihat selanjutnya bahwa justru konsep 'memiliki' atas tanah di Yogyakarta, mengikuti dalil 'domein verklaring' yang berasal dari Barat. Suatu dalil yang diperkenalkan oleh Stamford Raffles ketika menjadi Letnan Gubernur di pulau Jawa. Atas dasar itulah, anak buah Lord Minto ini kemudian menjalankan kebijakan pertanahan dalam bentuk 'pajak tanah', rakyat dianggap menyewa tanah yang telah dimiliki negara.

Rijksblad Kasultanan no. 16/1918 dan Rijksblad Pakualaman no. 18/1918 menyatakan '*Sakabehing bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton ingsun*' (semua tanah yang tidak ada tanda bukti dimiliki oleh orang melalui hak eigendom, maka tanah itu menjadi milik kerajaanku).[3] Lembaran kerajaan ini memberi pernyataan sejalan dengan asas-asas *domein verklaring* itu. Uniknya, inilah yang kemudian disebut sebagai pengelolaan tanah berdasarkan 'Hukum Adat'.

Mengikuti pandangan dari dalam Puro Paku Alaman,

---

[2] Onghokham, 'Perubahan Sosial di Madiun selama Abad XIX: Pajak dan Pengaruhnya terhadap Penguasaan Tanah', dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008 [edisi revisi]), hlm. 6.

[3] Eko Budi Wahyono, 'Pendaftaran Tanah di Propinsi DIY, (Dapatkan Tanah SG-PAG Didaftar/Disertipikatkan?)', makalah disampaikan pada diskusi bulanan STPN, tt., hlm 6.

secara filosofis sebenarnya tanah itu diperuntukkan bagi rakyat.

> 'Pertama saya sampaikan bahwa Mataram menjalankan negara berdasarkan Al-Quran, menempuh jalan *Siraathal Mustaqim*. Dalam memanfaatkan tanah harus berdasarkan al-Quran. Jadi tanah itu untuk siapa? Allah menurunkan manusia di muka bumi dan memberikan bumi untuk dimanfaatkan oleh umat manusia. Tetapi manusia harus tetap menjaganya. Allah melimpahkan rejeki dari udara, di atas tanah, dan di bawah tanah. ....kita harus mensyukuri apa yang diberikan Allah. Rejeki itu turun lewat udara, tanah dan di bawah tanah, bukan dalam bentuk uang. Nah ini yang bahaya sekarang, semua menggunakan uang. Rakyat diambil tanahnya dan ditukar dengan uang. Mereka malah bingung, 'uang ini untuk apa. Wong saya bisanya nyangkul'[4].

Atas dasar filosofi itulah maka pada masa HB I di keraton Yogyakarta didirikan sekolah Tamanan yang tujuannya untuk mendidik keluarga keraton supaya memahami rakyatnya dengan diajari cara bertani, pendidikan budi luhur dan kesatriaan lainnya. Sekolah ini mendapat tentangan dari pemerintah kolonial. Saat itu yang diperbolehkan hanya Sekolah Rakyat.

> 'Yang jelas di Keraton sejak Sinuwun I mendirikan Sekolah Tamanan, para putra dididik sufi, cara bercocok tanam, dan kesatryan lainnya, untuk mempersiapkan bahwa suatu saat akan mendekati rakyat. Ilmu itu sebagai bekal untuk menjauhkan rakyat dari kemusyrikan, memberikan *rahmatan lil alamin*, bagi rakyat dan dirinya sendiri'[5].

---

[4] R.M. Tamdaru Tjakrawerdaya, seorang pujangga Kadipaten Paku Alam yang pernah menjadi sekretaris pribadi alm. Paku Alam VIII. Wawancara, Puro Paku Alaman, 8 Januari 2008.

[5] *Ibid.*

C. Aksesibilitas Rakyat dan Pasar

Sebelum abad XX Sultan menjadi penguasa dan pemilik atas tanah di wilayah kerajaannya. Sementara rakyat yang disebut *kawula ndalem* berhak menempatinya dengan hak menggarap, *anggaduh* secara turun temurun. Memasuki tahun 1919, dilakukan 'Reorganisasi Tanah' yang memberi akibat pada dihapuskannya sistem apanage, dilakukannya pembentukan kelurahan, pemberian hak *andarbe* pada rakyat, pengaturan sistem sewa tanah baik untuk pribumi maupun golongan Eropa dan Timur Jauh, serta pengurangan kerja wajib[6].

Dengan reorganisasi itu rakyat memiliki hak atas tanah yang kuat, tidak hanya mempunyai kedudukan seperti semula yang bersifat anggaduh atau menumpang, tetapi memiliki hak penuh sebagai tanah milik (*anggaduh*). Selo Soemardjan menggambarkan dengan apik perubahan ini,

> 'Kedudukan kaum tani di Yogyakarta dalam hubungannya dengan pemerintah dan masyarakat dalam perspektif sejarah bisa disimpulkan sebagai berikut: bahwa di masa sebelum perubahan hukum tanah di tahun 1918 kaum tani hanya mempunyai kewajiban dan tak mempunyai hak, bahwa antara 1918 dengan 1951 mereka mempunyai kewajiban dan hak, dan sejak dihapuskannya pajak tanah di tahun 1915 mereka hanya mempunyai hak dan boleh dikata tidak mempunyai kewajiban'.[7]

---

[6] Nuraini Setiawati, 'Dari Tanah Sultan menjadi Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Yogyakarta setelah Reorganisasi Tanah 1917', Tesis pada Program Studi Sejarah Jurusan Ilmu-ilmu Humaniora, Universitas Gadjah Mada, 2000.

[7] Selo Seomardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta,* (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 1981), hlm 177.

Reorganisasi itu dikukuhkan dengan dikeluarkannya *Rijksblad* Kesultanan Yogyakarta No. 16 Tahun 1918 dan *Rijksblad* Kadipaten Paku Alam No. 18 tahun 1918. Di dalamnya diatur hal-hal sebagai berikut:[8]

1. Warga di perkotaan memiliki hak *andarbe* yang masing-masing memperoleh luas tanah yang relatif sama. Warga pedesaan (luar kotapraja) diberikan hak *anganggo turun-temurun*.
2. Kelurahan diberi hak *andarbe*, sebagai tanah desa yang diperuntukkan guna Kas Desa, penghasilan pamong kelurahan, tanah *bengkok* atau tanah *lungguh*, tanah *pengarem-arem*, dan untuk kepentingann umum desa.

Reorganisasi itu melakukan pengaturan tata guna tanah. Sejak saat itu penggunaan tanah dibedakan menjadi beberapa macam: tanah untuk keraton itu sendiri, tanah yang dipakai NIS dan SS, tanah dengan hak *eigendom* dan *opstal* baik yang dipakai oleh orang Belanda maupun Tionghoa, tanah *krajan* atau tanah yang dipakai para pegawai keraton, tanah kesantenan, tanah pekarangan Bupati dan Pegawai Tinggi, tanah kebonan untuk Pepatih dalem dan kepentingan umum, dan tanah pekarangan rakyat jelata.[9] Akan tetapi Sertifikasi tanah baru bisa dilakukan pada tahun 1926.

Kesuksesan reorganisasi ini dianggap sebagai keberhasilan penetrasi politik pemerintah kolonial kedalam urusan keraton. Dengan dihapuskannya sistem apanase, pemerintah kolonial berhasil memperlemah status dan kedudukan para bangsawan. Kebijakan ini sekaligus bentuk dari defeodalisasi,

[8] Eko Budi Wahyono, *op.cit.* hlm. 2-3. Lihat juga Nuraini Setiawati, *loc.cit.*

[9] Lihat Nuraini Setiawati, *loc.cit.*

meski tidak berjalan sepenuhnya sebab untuk sebagian masih bertahan sistem penguasaan tanah secara Adat. Komersialisasi tanah dan penggunaan tanah oleh orang Belanda baik untuk perusahaan maupun perumahan menjadi mudah dilakukan,[10] sesuatu yang tentu saja sulit jika penguasaan tanah masih mengikuti sistem sebelumnya (apanage dalam wilayah *vorstenlanden*).

Pada periode ini kita bisa melihat bahwa sertifikasi selain mengukuhkan hak atas tanah terhadap pemilik-pemilik individu, dapat juga berakibat pada kemudahan penggunaan tanah secara privat baik yang digunakan untuk kepentingan produksi maupun non produksi, individu ataupun perusahaan. Bila tanah bisa diperjualbelikan, sesuatu yang tidak mungkin dilakukan ketika masih dalam kewenangan adat, maka dengan mudah ia bertukar pemilik, dan dalam tahapan lanjut bisa terjadi konsentrasi tanah dan penyingkiran pada orang/kelompok tertentu. Meski gambaran tentang penyingkiran terhadap rakyat tidak terjadi, reorganisasi itu memberi dasar-dasar bagi eksistensi tanah dengan status hukum barat, yang pada gilirannya 70-80 tahun kemudian, ia menjadi obyek yang bisa dikenai hukum tanah nasional, Prora, dan UUPA.

D. Dekolonisasi Hukum Agraria

Setelah Indonesia merdeka, persoalan agraria mendapat perhatian serius para pendiri bangsa. Perhatian serius itu bertujuan mengatasi kemiskinan masyarakat, menghilangkan perlakuan-perlakuan eksploitatif masyarakat petani di dalam struktur penguasaan tanah kolonial dan feodal. Maka segera

---

[10] *Ibid,* hlm. 133-134.

dipikirkan bagaimana cara terbaik melakukan penataan ulang kepemilikan tanah, dan sistem pertanian yang ada di dalamnya. Pada masa inilah dilakukan dekolonisasi hukum agraria. Kebijakan liberalisasi pertanian di Hindia Belanda pada masa kolonial yang masih berlaku saat itu, semenjak berlakunya *Agrarische Wet* 1870, dikaji ulang.

Setahun sejak diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia, pada tahun 1946, pemerintah langsung membentuk kepanitian yang diarahkan melakukan penyusunan undang-undang agraria. Lahirnya UU No. 13 tahun 1946 memberlakukan penghapusan tanah-tanah perdikan. Selanjutnya adalah masalah tanah konversi, tanah sewa, *erfpacht,* dan konsensi *landbouw*. Melalui Penetapan Presiden No.16 tahun 1948 dibentuk Panitia Agraria yang dikenal sebagi Panitia Agraria Yogya, selaku ketuanya adalah Sarimin Reksodihardjo. Tugas panitia itu adalah mengembangkan pemikiran-pemikiran untuk sampai kepada usulan-usulan dalam rangka menyusun hukum agraria baru, pengganti hukum kolonial 1870.

Tahun 1950-an melalui Menteri Pertanian Soenaryo digodok rancangan undang-undang agraria. Berbagai simposium di beberapa kota diadakan untuk menggodoknya. Tanggal 1 Agustus 1960, RUU baru hasil kerjasama Departemen Agraria, Panitia Ad Hoc DPR, dan Universitas Gadjah Mada diajukan ke DPR GR. RUU itu akhirnya disetujui DPR-GR pada tanggal 24 September 1960 dalam Lembaran Negara No.104 Tahun 1960 sebagai Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau dikenal dengan istilah UUPA. UUPA diikuti oleh peraturan pengganti pemerintah penganti undang-undang No.56 Tahun 1960 (yang dikenal dengan undang-undang landreform). Tanggal 24 Sepetember

1960 inilah (hari lahirnya UUPA) ditetapkan sebagai 'Hari Tani'.[11]

Pascakemerdekaan apa yang terjadi di Yogyakarta memberi gambaran yang progresif dari apa yang diidealkan oleh pemerintah. Berdasarkan UU Darurat No. 13/1948 dilakukan *landreform* terhadap tanah-tanah eks-perusahaan Belanda. Semua tanah yang sebelumnya dikuasasi oleh kira-kira 40 perusahaan gula Belanda di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta dibagikan untuk petani. Tindakan ini mengakhiri penguasaan tanah yang tidak seimbang, di satu sisi perusahaan gula yang besar dan kuat, dan di sisi lain petani yang tidak terorganisir dan lemah.[12]

Lembaga *desa perdikan* yang dianggap tidak lagi sesuai dengan cita-cita demokrasi dihapuskan. Sebelumnya pada masa awal kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX, 4-6 tahun setelah *jumenengan* beliau, dilakukan pemekaran desa (semisal lahirnya desa Caturtunggal, Trihanggo, dll.). Desa-desa di Sleman, Kulon Progo, Gunungkidul, dan Bantul, dan juga yang berada di bawah penguasaan Paku Alaman diberi kesempatan bersama untuk melakukan hal itu. Tujuan pemekaran desa adalah 'memperbesar desa, sehingga lahan semakin luas dan penduduk bisa mengelola, tentu saja dengan menggunakan teknologi yang sepadan'.[13]

---

[11] Lihat, Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila,* (YogyakartaI UGM Press, 1994 [cetakan keempat]).

[12] Selo Soemardjan, "*Land Reform* di Indonesia", dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *op.cit.,* hlm. 124-125.

[13] Wawancara dengan R.M. Tamdaru Tjakrawerdaya, *loc.cit.*

E. Yogyakarta dalam Kedudukannya sebagai Swapraja

Mengenai kedudukan swapraja, Usep Ranawidjaja menjelaskan bahwa swapraja merupakan produk yang menandai naik turunnya relasi antara kerajaan-kerajaan di Nusantara dengan VOC (kemudian pemerintah Hindia Belanda). Kedua belah pihak mengadakan perjanjian untuk mengakui keberadaannya masing-masing. Pada gilirannya, penguasa-penguasa dalam kerajaan-kerajaan itu ditetapkan dalam jabatannya sebagai kepala pemerintahan swapraja dan dijadikan alat negara. Kedudukan swapraja didasarkan pada kontrak politik, baik yang berupa kontrak panjang (*lange contract*) maupun pernyataan pendek (*korte verklaring*). Kedua kontrak bernilai sama, yaitu suatu ketetapan pemerintah Belanda yang harus diterima oleh swapraja yang bersangkutan.[14] Perjanjian dengan Kesultanan Yogyakarta melalui *lange contract* dan Kadipaten Pakualaman melalui *korte verklaring*.

Dengan menjadi daerah swapraja maka statuta atau sumber hukum yang berlaku di swapraja itu secara hierarkis adalah: pertama, apa yang tersurat dalam kontrak politik dengan pemerintah Belanda; kedua, hukum adat ketatanegaraan dan tertulis dari daerah swapraja itu sendiri; ketiga, dan ketentuan umum yang terdapat dalam hukum antar-negara (*volkenrecht*) seperti pembajakan di laut bebas dan lain-lain.[15] Dengan demikian, dilihat dari ketatanegaraan, keberadaan kontrak politik itu dan hierarki statuta yang ada, maka menjadi swapraja artinya tidaklah 'merdeka' sebab menjadi bagian dari

---

[14] Usep Ranawidjaja, *Swapradja, Sekarang dan di hari Kemudian,* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1955), hlm. 2—3.

[15] *Ibid.*

pemerintah Hindia Belanda. Meski demikian, kontrak politik tertanggal 18 Maret 1940 oleh Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Jendral Tjarda van Sterkenborgh yang menghasilkan 59 pasal dan 16 ketentuan pokok, menghasilkan ketentuan tentang kekuasaan Sultan yang bersifat otonom dalam mengatur tanah miliknya sendiri (tanah Kasultanan/*Sultan Ground*).

Alasan pemerintah Hindia Belanda mempertahankan adanya swapraja adalah, *pertama,* Belanda tidak cukup mempunyai uang dan tenaga untuk menjalankan pemerintahan secara langsung di seluruh Nusantara. Maka ia menjalankannya secara *indirect rule*,[16] melalui adanya swapraja itu. *Kedua*, Belanda tidak mempunyai maksud menjadi negara persemakmuran yang memberi fungsi kesejahteraan bagi warganya. Maka biarlah swapraja yang melakukannya. *Ketiga*, sebagaimana dianut Perancis, Inggris, dan lainnya, rakyat akan mudah dikendalikan oleh raja-rajanya sendiri. *Keempat*, standar minimal diperlukan agar rakyat tidak melakukan perlawanan, dilakukan dengan cara mempertahankan swapraja agar rakyat tidak merasa dijajah oleh Belanda secara langsung.[17] Belanda tidak berniat mendemokratiskan susunan 'pemerintah daerah' yang berdasar kerajaan, bahkan mengukuhkannya. Dalam konteks kolonialisme tentu hal semacam ini dimungkinkan, bahkan sistem 'tidak langsung' dirasa lebih menguntungkan. Namun, selanjutnya tentu saja berbeda bila konteksnya telah berubah.

Melalui kontrak panjang, swapraja mempunyai kedudukan menurut penetapan sendiri tentang batas-batas kekuasaan antara pemerintah Hindia Belanda dengan pemerintah

---

[16] Mengenai mekanisme *indirect rule* ini didalami oleh J. S. Furnivall dalam *Netherlands India,* (Amerika: Cambridge, 1937).

[17] Usep Ranawidjaja, *op.cit.* hlm. 4—5.

swapraja itu. Sedangkan dalam pernyataan pendek hanya terdapat satu pernyataan dari swapraja, bahwa ia mengakui kekuasaan Belanda di atas kekuasaan swapraja. Dengan demikian dapat dijumpai dua suasana hukum, yaitu suasana hukum Belanda dan suasana hukum swapraja.[18]

Dengan dikeluarkannya UU 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah, timbul kemungkinan untuk menjadikan suatu swapraja sebagai daerah istimewa. Daerah yang dijadikan daerah istimewa atas dasar itu ada empat buah, yakni DIY yang dibentuk dengan UU RI Nomor 3 Tahun 1950, dan daerah-daerah istimewa Kutai, Berau, Bulongan, yang dibentuk dengan UU darurat Nomor 3 Tahun 1953. Daerah yang tidak dijadikan istimewa tetap mempunyai kedudukan sebagai swapraja. Selain Piagam Penetapan Presiden RI tertanggal 19 Agustus 1945, UU RI nomor 3 Tahun 1950 inilah yang oleh beberapa pihak dianggap sebagai tonggak dari keistimewaan Yogyakarta. Bahkan UU ini dianggap sebagai 'mantra sakti' yang sering dirapalkan ketika menyebut landasan keistimewaan Yogyakarta.

Dihadapkan pada konteks asas kerakyatan, Usep Ranawijaya berpendapat bahwa swapraja tidak berasaskan kerakyatan. Sesungguhnya adanya swapraja itu sebagai peninggalan sejarah yang tidak ada sangkut pautnya dengan negara baru RI, sebab keberadaannya berdasar kontrak politik dengan pemerintah sebelumnya (kolonial).[19]

Pada masa Jepang keberadaan swapraja di Sumatera ditiadakan oleh Jepang. Akan tetapi di daerah Sumatera Timur dengan Proklamasi 1945 justru swapraja-swapraja itu tetap

---

[18] *ibid.* hlm. 27.
[19] *ibid.* hlm 20.

(semakin) dipertahankan. Maka tak ayal, pada tahun 1946 timbul satu pergolakan yang lazim disebut revolusi sosial.[20] Penculikan dan pembunuhan kepala swapraja menjadi bukti bahwa rakyat sudah tidak menghendaki lagi rezim swapraja. Mereka hendak membuang jauh-jauh segala sifat keistimewaan, seperti keluarga yang berkuasa selama itu di daerah-daerah swapraja.

Mencoba membandingkan respon antara swapraja satu dengan lainnya pada masa revolusi penting untuk melihat bagaimana kemudian nasib swapraja itu pada masa kemerdekaan. Di Surakarta misalnya, keberadaan Kasunanan dan Mangkunegaran yang tidak secara langsung mengintegrasikan diri serta adanya kelompok oposisi di Surakarta, juga tidak adanya kepemimpinan yang cukup kuat di dalam dua kerajaan tersebut, mengakibatkan runtuhnya swapraja itu. Gerakan antiswapraja tidak hanya digerakkan oleh Barisan Banteng dan Persatuan Pergerakan pimpinan Tan Malaka, akan tetapi dilakukan juga di Klaten dan Boyolali dalam rapat-rapat guru desa.[21]

Berbeda sekali dengan Surakarta, di Yogyakarta justru Sultan segera mengintegrasikan diri ke dalam republik dengan mengeluarkan Amanat 5 September 1945. Sebelum itu, Sultan mengadakan pembicaraan dengan Paku Alam, Ki Hajar Dewantara, dan tokoh-tokoh termasuk Soedarisman Poerwokuoesoemo. Dari pembicaraan itu Sultan dapat menyimpulkan bahwa rakyat Yogyakarta menyambut hangat Proklamasi

---

[20] Mengenai revolusi sosial dan akibat yang terjadi pada kerajaan di Sumatera Timur lihat Anthony Reid, *Perjuangan Rakyat, Revolusi dan Hancurnya Kerajaan di Sumatera*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1987).

[21] Lihat uraian Julianto Ibrahim, *Kraton Surakarta dan Gerakan Anti Swapraja,* (Yogyakarta: Malioboro Press, 2008).

Kemerdekaan RI. Dalam mengeluarkan amanat itu Sultan tidak mengabaikan perhitungan yang cermat atas kekuatan yang ada di pihaknya, yaitu kaum intelektual, tokoh-tokoh politik, pemuda, dan rakyat yang diajak bicara sebelum Amanat 5 September diumumkan.[22]

Terhadap keberlangsungan eksistensi swapraja dalam pemerintahan Republik, Usep Ranawidjaya mengajukan tiga kemungkinan dalam melihatnya[23]. *Pertama*, mempertahankan swapraja dalam kedudukannya seperti yang masih berlaku pada waktu itu (1955). *Kedua*, menghapus keberadaan swapraja dan menempatkannya pada posisi daerah pada umumnya. *Ketiga*, menjadikan swapraja menjadi daerah istimewa sebagaimana dimaksud oleh UU Nomor 22/ Tahun 1948. Berdasarkan inilah kemudian Yogyakarta dinyatakan sebagai daerah istimewa dengan dikeluarkannya UU No 3/1950.

Dijelaskan bahwa keistimewaan dari suatu daerah bukan terletak dalam sifat dan kedudukannya sebagai daerah otonomi, melainkan dalam sifat pemimpinnya, yakni kepala daerah istimewa yang diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa pada zaman sebelum RI. Sesuai aturan ini, maka tidak semua daerah swapraja berpotensi menjadi daerah istimewa. Ditambah lagi dengan keinginan rakyat yang menghendaki tiadanya lagi keberadaan swapraja. Usep Ranawidjaja cenderung menyetujui yang ketiga ini. Namun ia menegaskan, mengutip tulisan seorang pangeran dari Paku Alaman,

---

[22] P.J. Suwarno. *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta, 1942—1974: Sebuah Tinjauan Historis*, (Yogyakarta: Kanisius, 1994), hlm. 170—171.

[23] Usep Ranawidjaja, *op.cit.,* hlm. 93—111.

Notosuroto, yang berjudul 'Pro Swapraja', bahwa dipertahankannya swapraja 'bukan karena cinta akan keasliannya, bukan pula karena hendak menjamin penghidupan keluarga yang berkuasa', namun 'berlakunya pandangan hidup tertentu di daerah yang bersangkutan'.[24]

Dengan kata lain, dipertahankannya swapraja itu (atau bahkan dinaikkan menjadi daerah istimewa) pertama-tama bukan sebab alasan elite-nya, namun karena rakyatnya, yang memiliki pandangan hidup tersendiri pada kurun waktu tertentu. Dalam konteks keswaprajaan yang kemudian menjadi daerah istimewa ini, pengaturan pertanahan di DIY mengikuti ketentuan khusus sebagaimana yang tertuang dalam UU No. 3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, jo Perda DIY No. 5 Tahun 1954. Secara garis besar perda ini berisi:

1. Peryataan bahwa DIY mempunyai kekuasaan untuk mengatur hak atas tanah, berdasarkan *domein verklaring* tahun 1918.
2. Peraturan hak atas tanah dalam kota belum perlu diubah
3. Kelurahan dalam batas tertentu diberi kewenangan mengatur berdasar adat
4. Perseorangan diberi hak milik perseorangan turun temurun (*erfelijke individueel bezitrecht*)
5. Kelurahan sebagai badan hukum diberi hak milik atas tanah terhadap tanah yang telah dikuasai (tanah desa)
6. Larangan untuk bangsa asing
7. Batalnya hak milik atas tanah
8. Batalnya hak milik atas tanah dengan syarat-syarat tertentu

---

[24] *ibid.*, 98.

yang diperlukan
9. Jaminan untuk pemerintah sewaktu-waktu membutuhkan tanah.

Peraturan daerah tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta di atas, dibuat sebagai aturan yang sifatnya sementara, sambil menunggu adanya hukum tanah nasional.[25] Inilah kesimpulan tentang pengaturan tanah DIY yang berdasarkan argumen payung hukum UU No 3/1950 dan turunannya. Selain itu, mengikuti suatu dalil hukum yang berbunyi *lex posterior derogate lex anteriori,* dan *lex superiori derogate lex inferiori* selayaknya aturan hukum yang terkandung dalam Perda itu, yang merupakan turunan dari UU No 3/1950, dengan sendirinya terhapus oleh hadirnya UUPA No 5/1960.[26]

F. Status Tanah Sultan Ground (SG) dan Paku Alaman Ground (PAG)

Tanah Sultan dan tanah Paku Alaman adalah semua tanah yang berada di wilayah keraton Kasultanan dan Puro Paku Alaman kecuali tanah-tanah yang sudah diberikan hak kepemilikannya kepada siapapun. Definisi ini mengacu pada *domein verklaring* yang dianut sejak tahun 1918, dikukuhkan dalam Perda DIY No. 5 Tahun 1954, hingga dinyatakan kembali pada tanggal 11 April 2000 pada acara Inventarisasi dan SertifikasiTanah-tanah Keraton DIY antara pemerintah daerah dan

---

[25] Sarjita, "Kajian Yuridis tentang Status Tanah Swapraja dan Eks Swapraja dalam Hukum Tanah Nasional", Makalah untuk diskusi bulanan PPPM-STPN, Yogyakarta, 18 Maret 2005, hlm. 10.

[26] Ni'matul Huda, *Status Hukum Tanah Keraton Yogyakarta setelah Diberlakukannya UU no. 5 tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta,* (Yogyakarta: Lembaga Penelitian, Universitas Islam Indonesia, 1997), hlm. 4.

instansi terkait. Jumlahnya berlaku susut ketika dinyatakan suatu lahan dibuktikan sebagai milik orang lain.

Bagaimanakah status SG dan PAG di hadapan hukum tanah nasional? Dalam diktum keempat UUPA huruf A dinyatakan, 'Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada, pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara'. Dengan UUPA ini seharusnya status tanah di eks-swapraja Yogyakarta beralih ke tangan negara. Akan tetapi, sebagaimana disebutkan di atas, dengan telah keluarnya UU No 3/1950 dilanjutkan dengan jo Perda DIY No. 5 Tahun 1954, peraturan tanah di Yogyakarta bersifat otonom, sehingga dianggap sebagian orang memberi tameng terhadap intervensi hukum tanah nasional.

Jenis tanah di Yogyakarta terbagi dalam tiga macam: Tanah Kesultanan, Tanah Sultan, dan Tanah Milik pribadi yang dimiliki oleh para keluarga.[27] Demikianlah, sejak masa kolonial di Yogyakarta kita lihat telah berlaku dua hukum agraria, *hukum adat* dan *hukum barat* (*burgelijke wet boek*). Urusan hak tanah diatur dalam *domein verklaring/Rijksblad Kasultanan* tahun 1918 dan *Rijksblad Pakualaman* tahun 1918. Kekuasaan ini dinyatakan kembali dalam UU No 3/1950. Undang-undang terakhir ini merupakan peraturan induk mengenai keistimewaan Yogyakara. Khusus mengenai peraturan tentang pertanahannya, sementara menunggu Undang-Undang Pokok Hukum Tanah RI yang kemudian berhasil dibentuk berupa UUPA 1960 itu, Hukum Adat kemudian diatur dengan Peraturan DIY No 5/1954. Sedangkan tanah tanah

---

[27] Wawancara dengan Paku Alam IX, Yogyakarta, 8 Januari 2009.

yang semula tunduk pada Hukum Barat, diatur dengan UU Darurat No 1/1952, jo No 24/1954, jo No 76/1957.[28]

Keraton Ingin SG Jadi Hak Milik
Pemerintah sampai Saat ini Dinilai Bersikap Mendua

Keraton Yogyakarta menginginkan seluruh tanah Sultan Ground dapat berstatus hak milik, yang diatur dalam sebuah undang-undang sehingga akan lebih memiliki kepastian hukum formal. Sampai saat ini, status tanah Sultan Ground maupun Pakualaman Ground dinilai tidak pasti.

Pengageng Kawedanan Ageng Wahono Sarto Kriyo Keraton Yogyakarta KGPH Hadiwinoto, Selasa (29/5), seusai sarasehan tentang Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, mengungkapkan pengaturan status SG menjadi hak milik diserahkan kepada pemerintah pusat. Namun, menurut dia, akan lebih baik jika hal tersebut ikut dimasukkan dalam RUU Keistimewaan DIY.

'Itu tergantung pusat, tetapi kalau bisa (dimasukkan dalam RUU Keistimewaan) akan lebih bagus, lebih tuntas. Entah selesainya kapan, tetapi kalau tuntas akan lebih baik sehingga tidak mindongaweni,' ungkap Hadiwinoto.

Pakar hukum agraria dari Fakultas Hukum UGM Maria Soemardjono mengungkapkan, status tanah keraton sebaiknya diatur secara jelas. Dalam hukum pertanahan nasional, tanah keraton, baik SG maupun PAG, tidak diatur secara pasti dan tegas. Pemerintah sampai saat ini bersikap mendua tentang SG dan PAG. Secara yuridis formal, berdasarkan UU No 5 Tahun 60 tentang Pokok Agraria (UUPA), SG dan PAG dianggap tidak ada. Tidak pasti

Dalam diktum keempat UUPA huruf A dinyatakan, 'Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada, pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara.'

Kalau melihat diktum itu, berarti tanah keraton beralih kepada negara atau menjadi tanah negara,' kata Maria.

Meski demikian, menurut Maria, SG dan PAG memang secara nyata ada dan diakui pemerintah. Ini terlihat saat pemerintah membutuhkan tanah untuk keperluan negara, maka pemerintah selalu memohon izin kepada keraton. 'Kalau itu tanah negara, kenapa harus minta izin keraton. Ini kan berarti mendua. Hal ini tidak bisa diterus-teruskan. Ini menjadi tidak pasti,' ucapnya.

Maria mengungkapkan untuk kejelasan status SG dan PAG agar diakui secara yuridis formal, ada tiga opsi yang bisa dipilih Keraton maupun Pura Pakualaman. Pertama adalah status hak milik. Menurut Maria, pilihan ini paling cocok karena hubungan keraton dengan SG memang adalah hak pribadi sesuai dengan isi Perjanjian Giyanti. Selain itu, sudah ada pengakuan dari masyarakat.

Pilihan kedua adalah hak pengelolaan. Namun, Maria mengingatkan agar keraton tidak memilih status hak pengelolaan. Ini karena hak pengelolaan adalah aturan yang salah kaprah. Hak pengelolaan tidak diatur dalam UUPA. Hak pengelolaan juga berarti tanah itu berstatus milik negara.

Pilihan ketiga adalah hak ulayat. Meskipun hak ulayat diatur dalam UUPA, Maria menyarankan agar keraton tidak memilih status hak ulayat sebab melalui hak ulayat keraton hanya bisa memberikan tanah dalam jangka waktu tertentu kepada pihak lain atau tidak bisa selamanya. Ini berarti keraton tidak mempunyai hak untuk memberikan tanahnya kepada rakyat sebagai hak milik. (RWN).

Sumber: *Kompas Yogyakarta*, **Rabu, 30 Mei 2007**

[28] R. Sunar Pribadi, “UUPA Sudah Dilaksanakan di DIY!”, *Kedaulatan Rakyat*, 27 Maret 1984, hlm. 6.

Keberadaan SG dan PAG diakui baik oleh masyarakat luas maupun pemerintah. Terbukti jika pemerintah daerah hendak menggunakan tanah di wilayah Yogyakarta harus terlebih meminta izin pada pihak Keraton atau Puro. Demikian juga mereka kalangan usaha yang ingin berinvestasi di Yogyakarta. Sementara masyarakat mengakui tanah itu ditandai dengan penerimaan Surat *Kekancingan* yang ada di tangan masyarakat, menjelaskan bahwa status tanah yang ditempati adalah tanah *magersari*. Surat itu ditandatangani oleh *Panitikismo* atau pengelola tanah keraton. Lembaga panitikismo semacam di keraton tidak dijumpai di Paku Alaman dan saat ini baru diupayakan dibentuk. Pihak Paku Alaman mengakui bahwa justru yang mengetahui bidang dan luasan tanah Paku Alaman Ground adalah pihak BPN.[29]

Mengenai tanah *magersari* ini, oleh sebagian masyarakat dinilai sangat menguntungkan. Masyarakat DIY mendukung agar tanah magersari tetap berada di tangan Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman. Secara sederhana tampak bahwa keberadaan tanah magersari mempunyai arti tersendiri di hati masyarakat DIY. Berdasarkan data Biro Tata Pemerintahan DIY, hingga tahun 2005, ada sekitar 6.000 hektar (60.000.000 m^2) lebih tanah Keraton dan Puro yang tersebar di seluruh wilayah DIY. Sebagian dari tanah tersebut dipergunakan untuk kemaslahatan rakyat, yaitu untuk tempat tinggal dan usaha.[30] Berbeda dengan hitungan yang dilakukan oleh majalah *Himmah* edisi tahun 2002, jumlah total tanah SG dan PAG

---

[29] Wawancara dengan R.M. Tamdaru Tjakrawerdaya, *op.cit*.

[30] *Kompas Yogyakarta*, 'Tanah Magersari Menjadi Salah Satu Keistimewaan DIY', 30 Agustus 2007.

yang ada di DIY seluas 37.782.661 m². Perbedaan jauh hampir dua kali lipat ini justru menunjukkan ketidakjelasannya bidang mana saja yang dianggap tanah SG dan PAG sehingga mempengaruhi hasil penghitungan. Pihak keraton dan Paku Alaman sendiri tidak tahu persis di mana letak tanah SG dan PAG.

Tabel 12. Luas Tanah Sultan Ground dan Paku Alaman Ground di Daerah Istimewa Yogyakarta, 2002

Kodya Yogyakarta	**Luas m^2**	**Sleman**	**Luas m^2**
Danurejan	43259	Cangkringan	650392
Gedong tengen	12655	Gamping	142693
Gondokusuman	108955	Ngaglik	126144
Gondomanan	44613	Prambanan	186199
Jetis	3500	Godean	52532
Matrijeron	16671	Tempel	156641
Mergangsan	1726247	Turi	863831
Ngampilan	8721	Pakem	36919
Pakualaman	8900	Mlati	17358
Umbulharjo	10490	Minggir	58037
Wirobrajan	71798	Ngemplak	83068
Jumlah	*2.055.809*	Moyudan	63882
		Sleman	41350
Kulonprogo	**Luas m^2**	Kalasan	7083
Wates	2173683	Berbah	34285
Temon	2326994	*Jumlah*	*2.520.414*
Nanggulan	200701		
Galur	37785	**Bantul**	**Luas m^2**
Panjatan	3543686	Jetis	32455
Galur	92079	Piyungan	3162940
Jumlah	*8.374.928*	Pundong	2613624
		Sedayu	51234
Gunung Kidul	**Luas m^2**	Imogiri	7252941
Tepus	1299566	Kretek	314910
wonosari	635352	Pandak	88831
Panggang	185838	Sanden	1795988
Semanu	463075	Pajangan	1241903
Palian	146037	Srandakan	1672307
Rongkop	331250	Kasihan	200946
Patuk	2200568	Sewon	5296
Nglipar	1018802	*Jumlah*	*18.433.375*

<table>
<tr><td>Semin</td><td>15394</td><td rowspan="6">Luas Total Tanah SG dan PAG: 37.782.661 m^2 (sic.)

Sumber: Majalah Himmah, edisi II, 2002, dengan data yang diolah dari Badan Pertanahan DIY dan sumber lain.</td></tr>
<tr><td>Ponjong</td><td>77750</td></tr>
<tr><td>Karangmojo</td><td>24503</td></tr>
<tr><td>Jumlah</td><td>6.398.135</td></tr>
<tr><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td></tr>
</table>

G. Pemberlakuan UUPA di DIY tahun 1984

Lahirnya UUPA pada tahun 1960 merupakan hasil pergulatan panjang para pendiri bangsa, segera setelah kemerdekaan. Ia menandai upaya dekolonisasi hukum agraria. Undang-undang ini diharapkan mampu mengubah struktur penguasaan tanah yang timpang, mengubah asas-asas penguasaan tanah yang tidak memberi jaminan rakyat secara langsung akan akses terhadap tanah (adanya *domein verklaring*) dan disesuaikan dengan prinsip di dalam UUD 1945. Tujuannya adalah untuk kesejahteraan rakyat berdasarkan keadilan. Tidak dibiarkan konsentrasi penguasaan tanah, sementara terdapat banyak tunakisma dalam masyarakat Indonesia. UUPA lahir guna mengakhiri dualisme hukum agraria, yaitu adanya peraturan dari hukum adat dan hukum barat yang 'selain menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa'.[31]

Mengingat ketidakjelasan pengelolaan tanah di DIY, adanya dualisme atau bahkan pluralisme pengelolaan tanah di dalamnya, seperti yang tercermin di dalam penerbitan tanda bukti hak (sertifikat), maka gubernur DIY, Sri Sultan Hameng-

---

[31] *Memori Penjelasan atas Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria,* point I:a:b.

ku Buwono IX berinisiatif melakukan pembenahan kewenangan agraria melalui kewenangan dekonsentrasi.

Keputusan Sultan untuk menawarkan kepada pemerintah pusat agar diberlakukan UUPA di DIY dianggap kontroversial. Sekembali dari Jakarta setelah menjabat di berbagai jabatan di pusat, Sultan Hamengku Buwono IX kembali menata Yogyakarta. Di Keraton Yogyakarta, ia kembali menjadi raja, menjadi kepala keluarga, dan menjadi simbol pusat magis, dan kepala pemerintahan. Mengingat bahwa Yogyakarta saat itu dengan wilayah seluas 3.185,81 km^2 dihuni sekitar 2,75 juta jiwa yang sekitar 40 persen di antaranya hidup di bawah garis kemiskinan, maka Sultan Hamengku Buwono IX telah memutuskan untuk lebih banyak meluangkan waktu guna menangani Yogyakarta secara total atas persoalan-persoalan besar yang dihadapi Yogyakarta. Salah satunya adalah pembenahan masalah pertanahan.

Perubahan yang dirasakan paling besar adalah diberlakukannya UU Nomor 5 Tahun 1960. Kala itu hampir semua warga Yogyakarta tercengang. Mereka tidak habis pikir dengan kewenangan mutlak Yogyakarta yang tiba-tiba dilepas oleh pemimpinnya sendiri. 'Tapi itulah Sultan, yang lebih mementingkan kepentingan nasional yang lebih luas,'[32] Sebelum Yogyakarta tunduk pada UUPA, masalah tanah di daerah ini sering menimbulkan kerawanan, karena ada tiga macam hukum tanah: tanah yang di atasnya berlaku hukum Barat, tanah keraton, dan tanah adat, sebagaimana telah diuraikan di muka.

Bila dirunut dari tahun-tahun sebelumnya, upaya untuk

---

[32] Ucapan Sudomo Sunaryo, Kepala Humas Pemda Provinsi DIY masa itu, dalam *Tempo*, 'Sultan di Panggung Terbuka', 23 Agustus 1988.

mengakhiri dualisme hukum pertanahan di DIY sebenarnya sudah dirintis sejak tahun 1954. Bahkan Pemda dan DPRD DIY telah mempersiapkan kemungkinan berlakunya hukum nasional tentang keagrariaan. Dalam Perda No 5 Tahun 1954 kemungkinan itu sudah diperkirakan. Bahkan pada HUT UUPA 1960 yang ke-7, 24 September 1973 (setahun sebelum UU tentang pemerintahan daerah) Sri Sultan Hamengku Buwono IX menyurati Mendagri yang isinya menegaskan kesediaan DIY untuk diseragamkan masalah pengaturan keagrariaannya seperti daerah-daerah lain.[33]

UUPA di DIY secara resmi mulai berlaku sejak 1 April 1984, berdasarkan Kepres No. 33/1984, dan dilanjutkan dengan Perda DIY No. 5 Tahun 1984. Perlu diketahui pula bahwa berlakunya UUPA di Indonesia beserta peraturan pelaksanaannya pada umumnya adalah tanggal 24 September 1960, ketika program pembangunan semesta dicanangkan oleh Presiden Soekarno. Di Papua misalnya, UUPA baru diberlakukan pada tanggal 26 September 1971 dan di Yogyakarta baru tahun 1984 itu. Akibat dari pemberlakuannya di Yogyakarta adalah adanya pembagian kerja antara[34]:

- Kantor Pendaftaran Tanah Yogyakarta menangani tanah-tanah bertitel Hukum Barat yang dikenai UUPA
- Dinas Agraria/Pemerintah Provinsi Yogyakarta menangani tanah-tanah yang bertitel Hukum Adat, bersifat otonom dan istimewa
- Dibentuknya kantor-kantor pertanahan di kabupaten-kabupaten di wilayah DIY.

---

[33] *Kedaulatan Rakyat*, 'Berlaku UUPA di DIY', 28 Mei 1984.

[34] *Suara Merdeka*,'UUPA Berlaku Penuh di DIY', 6 April 1984.

Yang dilakukan selanjutnya adalah tanah bekas milik golongan Eropa disertifikasi sementara tanah model kesultanan dikenai surat model D (sertifikat versi Yogyakarta), dan ada luasan tanah yang disertifikasi melalui Prona-UUPA. Jadi, dalam kenyataannya pelaksanaan UUPA tidak secara otomatis menghilangkan macam-macam status tanah di DIY, sebab masih ada tanah magersari. Ini yang disebut dengan adanya pluralisme dalam pengaturan tanah di Yogyakarta.[35] Yang dikenai UUPA adalah tanah berhukum Barat dan tanah-tanah yang sebelumnya dikenai program Prona. Dengan demikian pemberlakuan UUPA lagi-lagi bukan untuk memperjelas status tanah (secara hukum), meski diidealkan oleh Sri Sultan demikian, namun aspek politiklah yang justru tampak nyata.

Saat itu, para ahli agraria berbeda pendapat dalam menyikapi pemberlakuan UUPA di DIY. Guru Besar Politik Agraria UGM, Iman Soetiknjo dan mantan Walikota Yogyakarta Mr KPH Soedarisman Poerwokoesoemo menyatakan tidak adanya masalah atas pemberlakuan itu. Hanya saja diingatkan oleh Iman Soetiknjo bahwa yang perlu dilakukan adalah mempersiapkan para personil dan segala perlengkapannya, juga pentingnya pemahaman para aparat terhadap UUPA.

Sementara itu, mantan walikota Yogyakarta menegaskan bahwa bila diberlakukan UUPA maka perlu terlebih dulu mengubah UU No 3/1950 tentang pengakuan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa. Soedarisman berargumen bahwa

---

[35] Baca selanjutnya, Hendro Prabowo, *Pluralisme dalam Pengaturan, Penguasaan, dan Kepemilikan Tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta,* Tesis Program Studi Hukum, Jurusan Ilmu-ilmu Sosial, Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2005.

politik kontrak yang dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono IX dengan pemerintah Hindia Belanda tahun 1940, dalam salah satu babnya mengatur tentang *beschikking over ground*. Pengaturan penguasaan atas tanah yang menurutnya masih berlaku sebab dikukuhkan dengan salah satu pasal dalam UU no 3/1950 itu.[36]

Pelaksanaan pengaturan masalah pertanahan saat itu bersifat sentralistis sebab tiadanya pendelegasian kepada kabupaten dan kotamadya (kodya). Semua perubahan pengaturan berada di kepatihan (provinsi), sehingga dirasa perlunya dibentuk jawatan agraria di kabupaten dan kodya. Pengaturan pertanahan desa yang saat itu ditangani oleh lurah dinilai tidak tepat sebab tidak ada lagi parlemen desa bentukan awal periode Sultan Hamengku Buwono IX, yang seharusnya menjadi pengelola bersama, sebagai bagian dari otonomi desa. Maka ketika UUPA 1960 diberlakukan di DIY, dirasa sangat perlu dibentuk kantor-kantor tanah di kabupaten.

Dari segi pembiayaan, pemberlakuan UUPA di DIY dinilai akan menjadi jaminan kesejahteraan bagi rakyat, sebagaimana yang diidealkan oleh perumus UUPA, karena disamping biayanya lebih ringan dalam pengurusannya, penyelesaiannya pun lebih mudah serta lebih cepat, 'sehingga rakyat pun akan senang'. Selain itu 'akan memberikan hasil tambahan yang sah bagi para PPAT'.[37] Sebaliknya bagi pemerintah provinsi DIY, pelaksanaan UUPA berarti mengancam uang pemasukan yang didapat dari misalnya biaya pulasi, pecah gambar, turunwaris,

---

[36] *Kedaulatan Rakyat*, "Pemberlakuan UUPA di DIY Tiada Masalah", 21 Februari 1984.

[37] R. Sunar Pribadi, *op.cit.* hlm. 8.

dan biaya pengeringan yang biasanya didapatkan. Maka Pemerintah Pusat harus berpikir memberikan subsidi yang sesuai atas hilangnya uang pemasukan Pemerintah DIY itu. Hal ini jugalah yang sempat menjadi pertentangan dari dalam pemerintahan daerah ketika Sultan Hamengku Buwono IX sendiri berinisiatif atas pemberlakuan itu. Tampak nyata bahwa isu pemberlakuan UUPA 1960 ini membuka mata akan tumpang tindih dan tidak siapnya lembaga pemerintah yang selama ini mengelola urusan pertanahan di DIY.

Mari kita cermati, apakah idealitas tentang UUPA di atas sebagaimana yang diimajinasikan oleh para pendiri bangsa di awal periode kemerdekaan, dan yang divisikan oleh pemimpin Yogyakarta sejalan dengan keinginan pemerintah pusat ketika memberlakukan UUPA di DIY pada tahun 1984? Agaknya, ada titik tolak yang berbeda antara pemerintah DIY (dalam hal ini Sultan) dengan pemerintah pusat dalam memandangnya. Sultan melihat bahwa inisiatif pemberlakuan itu adalah lanjutan visi dan komitmennya dalam mengintegrasikan diri ke dalam Republik Indonesia, selain tentu saja persoalan kesejahteraan rakyat yang sebenarnya telah terakomodir melalui bentuk penguasaan tanah oleh rakyatnya melalui magersari, tanah kas desa, dan bentuk hak tradisional lainnya. Mengakhiri dualisme pengelolaan tanah yang sering membingungkan di wilayahnya, adalah salah satu yang ingin ditempuh.

Sementara pemerintah pusat memandangnya sebagai kehendak untuk 'menyentralisir' peraturan keagrariaan ke dalam 'hukum pertanahan nasional', yang dalam hal ini adalah UUPA, kedalam konteks 'kontinyuitas jalannya pembangunan'. Cukup aneh sebenarnya, UUPA (di)muncul(kan) kembali setelah sebelumnya terstigmatisasi sebagai program

pemerintah Orde Lama yang diusung oleh PKI. Mengingat juga kebijakan ini diberlakukan di tengah kondisi ketika pelaksanaan UUPA di daerah-daerah lain tidak berjalan/dipeti-eskan. Maka di sinilah, pertanyaan tentang kondisi macam apa yang memungkinkan dan tidak memungkinkannya sebuah wacana itu muncul menemukan jawabannya; konteks Pembangunan dan Sentralisme Pusat![38] Mengutip ucapan Mendagri Supardjo Roestam saat itu dalam sambutan upacara pemberlakuan UUPA di DIY, 24 September 1984,

> ‘Dengan makin meningkatnya usaha pembangunan sejak PELITA I, maka makin meningkat pula keperluan akan tanah dengan SEGALA AKIBATNYA UNTUK BERBAGAI TUJUAN PEMBANGUNAN YANG DILAKSANAKAN OLEH PIHAK PEMERINTAH, SWASTA, MAUPUN MASYARAKAT itu sendiri, baik yang berskala regional maupun berskala nasional. (pen: huruf kapital asli dalam teks)[39]

---

[38] Ditiliknya kembali persoalan agraria oleh Orde Baru sedari awal adalah berdasarkan alasan pembangunan; bagaimana pembangunan nasional (industri) mensyaratkan ketersediaan tanah (*land to the development/er*). Pembentukan Tim Interim Masalah Pertanahan yang dipimpin oleh Meneg Riset Prof. Soemitro Djojohadikoesoemo dan Prof. Dr. Widjojo Nitisastro pada tahun 1977 adalah dalam rangka itu. Kesimpulan dan saran tim tentang masih berlakunya UUPA 1960, perlunya penegasan tentang struktur panitia *landreform,* peradilan *landreform* dan anggaran pembiayaannya, dan perlunya peraturan-perundangan tentang *land to the tiller* diabaikan dan tidak pernah dijalankan oleh pemerintah. Lihat Sediono M.P. Tjondronegoro, ‘Strategi Implementasi Program Pembaruan Agraria Nasional’, dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008 [edisi revisi]), hlm. 498.

[39] Teks Sambutan Menteri Dalam Negeri pada Upacara Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Pokok Agraria di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 24 September 1984, di Yogyakarta.

Tidak aneh jika dicurigai bahwa pemberlakuan itu bias pusat, dan penggunaan UUPA adalah dalih belaka. Sebagaimana dinyatakan, 'UU Agraria masuk Yogya, jawaban Sultan gampang saja, itu *pokil-pokilan* (politis).....ini yang menyebabkan geger, orang yang mau mendongkel itu nggak ngerti, salah satunya Pak Tardjo Rustam itu.[40]

Akibat pelaksanaan UUPA di Yogyakarta saat itu, sebagaimana kesaksian tokoh kesenian tradisional Yogyakarta, Bondan Nusantara, adalah,

> 'pemberlakuan UUPA 1960 pada tahun 1984 menghasilkan Sertifikasi pada tanah sultan, dapat dibeli oleh warga melalui pemda. Sejak saat itu banyak *Sultan Grond* yang dimiliki warga secara sah dengan bukti sertifikat. Tanah yang semula dikuasai secara *anggaduh*/magersari, bisa *disuwun* untuk dimiliki secara sah. Caranya dengan mengajukan ke keraton bagian panitikismo dan nanti diurus oleh pemda. Ibu saya pernah membeli, di 5 rumah sebelah baratnya keraton. Rumah ini saya jual, sekarang jadi apa gerai pakaian atau apa begitu. Nah di sertifikat itu ada tanda tangan dari pemerintah dan dari keraton'.[41]

Bahkan dicurigai bahwa pelaksanaan itu mempunyai interes tertentu dari 'keluarga Cendana'. Bondan melanjutkan,

> 'Setelah tahun 1984 itu pula, pernah terjadi tanah Sultan yang cukup luas di dalam jeron beteng dijual oleh pihak dalam keraton tanpa sepengetahuan Sultan. Beliau marah setelah tahu, marahnya dengan cara mendiamkannya saja. Sebab itu juga, Probosutedjo, adik Soeharto membeli banyak

---

[40] Wawancara dengan R.M. Tamdaru Tjakrawerdaya, *op.cit.*

[41] Bondan Nusantara, Wawancara,Yogyakarta, 24 Desember 2008.

tanah di sebelah keraton....., sampai-sampai Sultan bilang, *sisan wae alun-alun iku dituku*. Akhirnya Probosutedjo tidak melanjutkan membeli tanah lagi'.

Dari kesaksian itu dapat kita lihat bahwa pemberlakukan UUPA di DIY pada tahun 1984 berhasil memberi akses masyarakat terhadap tanah. Tidak ada kepastian berapa jumlah bidang tanah yang dibeli akibat dari pemberlakuan itu.

Bukan berarti sistem lama tidak lagi berlaku. Tanah magersari sampai saat ini dinilai sangat menguntungkan bagi masyarakat Yogyakarta. Cerita dalam boks berikut memberi gambaran tentang betapa tanah magersari yang didiami masyarakat sangat bermanfaat.

Pemberian hak atas tanah Sultan dengan konstruksi hukum pertanahan nasional selanjutnya juga dilakukan. Sebagai contoh kasus adalah terhadap tanah-tanah bekas Bong Cina pada bulan Agustus 2000 kepada masyarakat Terban. Tanah milik keraton yang dibagikan sebanyak 367 bidang dengan luas total sekitar 2,7 hektar[42].

Bukan berarti sengketa tanah SG dan PAG tidak pernah terjadi, baik yang ada di wilayah perkotaan maupun di pedesaan. Ada beberapa kasus yang layak dikaji.

H. Konflik Tanah Sultan Ground

Salah satu konflik internal keraton yang pernah terjadi adalah antara pihak yang menyatakan diri sebagai ahli waris Sultan Hamengku Buwono VII (M. Triyanto Pratowo, RM. Rooshawantoaji, dan RM. Goewindo) dengan Sri Sultan Hamengku Buwono X. Mereka mengadukan Sultan Hamengku Buwono X

[42] Sarjia, *op.cit.,* hlm. 2

Turun-temurun Menggapai Kasih Keraton

Persentuhan dengan kemewahan hidup tak pernah dialami oleh wong cilik yang menempati tanah magersari di kawasan Jeron Beteng Keraton. Boleh menempati tanah milik keraton secara turun-temurun tanpa membayar menjadi suatu berkah yang tidak diraih oleh semua orang.

Hidup dekat dengan keraton menjadikan mayoritas penghuni tanah magersari di Jeron Beteng Keraton juga mengabdikan diri sebagai abdi dalem keraton. Salah seorang penghuni tanah magersari di Ndalem Kaneman, Mangunrahardjo, menuturkan, keluarganya telah menempati tanah dan rumah tanpa membayar sejak dari zaman kakek buyutnya. Hingga usianya mencapai 66 tahun, Mangunrahardjo merasa kerasan dan nyaman hidup di tanah magersari.

Meskipun telah turun-temurun menempati rumah di Ndalem Kaneman, Mangunrahardjo tidak pernah membayar uang sewa pemakaian. Ia hanya wajib membayar listrik dan air bulanan serta pajak bumi dan bangunan. Status tanah magersari tidak menyebabkan para penghuninya kebal terhadap kewajiban membayar pajak bumi dan bangunan (PBB). Menempati lahan seluas 40 meter persegi, Mangunrahardjo dikenai biaya PBB atas nama pribadinya senilai Rp 21.184.

Ndalem Kaneman yang saat ini telah diwariskan dari Gusti Kanjeng Ratu Anom ke Raden Mas Aryo Sutigi menampung 119 kepala keluarga dan terbagi ke dalam dua rukun tetangga (RT). Saat ini, Ndalem Kaneman hanya dihuni oleh para pemegang hak magersari. Seluruh keturunan dari Gusti Kanjeng Ratu Anom yang merupakan anak pertama Sultan Hamengku Buwono (HB) IX berdomisili di Jakarta dan hanya meninggalkan rumah kosong yang selalu dirawat dengan baik oleh para penghuni tanah magersari. Tanah magersari di lingkungan Jeron Beteng Keraton cenderung diwariskan secara turun-temurun.

Emban Ndalem Kaneman, Mbah Siwi (70), misalnya, menghabiskan hidupnya dengan tidak menikah serta selalu setia merawat dan menunggui bangunan rumah peninggalan Gusti Kanjeng Ratu Anom. Penghuni kompleks magersari Kaneman biasanya menempati rumah yang tersekat-sekat, tetapi masih dalam satu atap yang sama. Satu atap rumah umumnya disekat untuk ditinggali oleh lebih dari enam keluarga.

Mangunrahardjo yang memiliki nama kecil Sumantri mengisahkan, kakek buyutnya dulu bekerja di lokasi pengisian bahan bakar minyak bagi mobil-mobil keraton. Setelah dewasa, Mangunrahardjo lalu menjadi abdi dalem bagi Sultan HB IX. Ia lalu ditunjuk untuk menjadi mandor bagi pembangunan awal museum di keraton pada 1966 yang kemudian diresmikan tahun 1992.

Persentuhan manusiawi dengan raja dan kerabat keraton terus melekat di hati para abdi dalem. Mangunrahardjo, misalnya, mengaku tak bisa melupakan kisah ketika dia membantu Sultan HB IX mengangkat tikar babut bersama-sama pada pagi hari ketika ibu dari Sultan HB X meninggal dunia. 'Saya merasa menjadi bagian dan dikasihi oleh keluarga keraton,' ungkap Mangunrahardjo.

Tak semua penghuni Jeron Beteng Keraton adalah pemegang hak magersari atau kerabat keraton. Sebagian kecil dari penghuni tersebut telah memiliki hak kepemilikan tanah secara pribadi. Budayawan yang tinggal di Jeron Beteng Keraton Yogyakarta, M Habib Bari, telah memiliki sertifikat tanah sejak dari masa kakek buyutnya. Hak kepemilikan tanah tersebut merupakan hadiah penghargaan dari keraton.

Lokasi tanah Jeron Beteng Keraton, menurut Habib, tergolong istimewa sehingga dipilih sebagai pusat pemerintahan. Selain subur dan letaknya strategis, lokasi Jeron Beteng Keraton dulunya banyak memancarkan mata air serta jauh dari ancaman bencana. 'Berdirinya Yogyakarta termasuk lokasi pendirian keraton sudah direncanakan dengan penuh perhitungan oleh Pangeran Mangkubumi (HB I),' ujar Habib, yang menyandang gelar Kanjeng Raden Tumenggung Budya Kusuma.

Hidup berdekatan dengan singgasana keraton menjadikan para penghuninya merasa istimewa. Kebanggaan bertempat tinggal di Jeron Beteng Keraton terus melekat di sanubari penghuninya termasuk para pemegang hak tanah magersari. Para penghuni Jeron Beteng Keraton berharap keistimewaan Yogyakarta mencakup keistimewaan dalam bidang pertanahan.

Sepanjang tanah Sultan Ground dan Paku Alaman Ground tetap di bawah kendali keraton, wong cilik penghuni magersari merasa tenang. Dan, secara turun-temurun, mereka akan terus berupaya menggapai kasih keraton sebagai penghuni tanah magersari.

(Mawar Kusuma), *Kompas*, 10 September 2008

ke kepolisian DIY kaitannya dengan dugaan penyelewengan pengelolaan tanah di Hotel Ambarukmo.[43] Tanah di sekitar hotel itu sedianya akan dibangun plaza, yang mulai terwujud pada pertengahan tahun 2005 dengan dibangunnya Ambarukmo Plaza (Amplaz). [44]

Selain itu terdapat juga konflik di desa Cangkringan, Srandakan, Bantul. Di daerah ini warga merasa hak atas tanahnya diserobot oleh pihak investor yang disetujui oleh pemerintah kabupaten guna mengolah tanah di sepanjang wilayah yang mereka garap. Maka terjadi sengketa segitiga antara warga, pemerintah daerah, dan Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai pemilik SG.[45]

Pada akhir tahun 2003, sebanyak 15 keluarga yang menempati bangunan bekas Asrama Gatitomo Tungkak merasa resah sebab akan terkena penggusuran. Lahan yang mereka tempati terancam sebab akan dibangun kantor kecamatan Mergangsan, di mana Tungkak bagian dari kecamatan ini. Pihak keraton mengizinkan pemerintah kota dalam proyek pembangunan itu. Kebijakan ini berbeda dengan masa Sultan Hamengku Buwono IX yang justru menyediakan tanah Tungkak itu kepada mereka yang saat itu hidup menggelandang. Mereka ini kemudian menjadi generasi awal di kampung Tungkak.

Pada gilirannya, warga didampingi oleh Yayasan Pondok Rakyat (YPR) berhasil bernegosiasi dengan pemerintah, sete-

---

[43] *Bernas*, 'Aduan ke Polda bukan 'Ngudel-ngudel' Sultan', 21 April 2003.

[44] Sultan HB X, yang telah diketahui publik sebagai pemegang saham Ambarukmo Plaza, berkomentar dengan pembangunan mall ini, simak, 'Mall Bukan Ancaman, Justru Potensi', *Bernas*, Kamis, 8 September 2005.

[45] Majalah *Himmah,* edisi 2, tahun 2002.

lah sebelumnya bertemu langsung guna meminta perlindungan kepada Sultan tentang masalah mereka. Akhirnya mereka mendapat uang ganti rugi yang diinginkan dan relokasi yang disepakati.[46] Warga Tungkak yang terrelokasi kemudian menempati areal yang semakin ke pinggir sungai (*wedi kengser*), sehingga dirancang bentuk bangunan rumah yang disesuaikan dengan lanskapnya (solusi arsitektural)[47].

Beberapa pengalaman pendampingan terhadap warga kampung yang dilakukan YPR seperti dicontohkan di atas (Kricak, Tungkak, Badran), memberi gambaran yang cukup menggembirakan. Keberadaan warga yang mengindung di atas tanah keraton secara magersari merasa terlindungi. Posisi Sultan terhadap konflik yang menyangkut warga dan pemerintah kota misalnya dinilai berada di pihak yang menguntungkan warga, dengan menjadi mediator dan berusaha mencarikan jalan terbaik untuk keduanya. Keberadaan SG sebagai daerah 'abu-abu', dinilai memberi peluang bagi warga guna mempertahankannya dengan berlindung langsung kepada Sultan. Lain lagi bila statusnya merupakan 'tanah negara' atau tanah milik pribadi yang bisa jadi warga akan terkena gusur tanpa kompromi jika terdapat proyek pembangunan (pemerintah).[48]

I. Konflik Tanah Paku Alaman Ground

Penguasaan tanah-tanah Puro Paku Alaman juga menimbulkan konflik, misalkan pernah terjadi antara warga petani yang

---

[46] Muhammad Zamzam Fauzannafi, 'Sejarah dan Institusionalisasi Kampung Tungkak', dalam Jurnal *Kampung,* Yayasan Pondok Rakyat, 2005, hlm 84—8.
[47] Wawancara dengan Hersumpana, direktur YPR, Yogyakarta, 16 Januari 2009.
[48] *ibid.*

menggarap tanah dengan pemerintah Pemda. Konflik terkait dengan penggarapan tanah PAG di Kelurahan Karangsewu, Kecamatan Galur yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo sebagai daerah Program Transmigrasi Ring I.[49]

Beberapa bulan belakangan yang santer adalah kasus konflik rencana penambangan pasir besi di Kulon Progo. Kasus ini bermula dari munculnya surat dari Tim Pertanahan Puro Paku Alaman Ngayogyakarta No 07/TP KPN/VI/2008 tentang Pemberitahuan Proses Pelaksanaan Pengukuran Tanah Pakualaman, tertanggal 16 Juli 2008. Surat yang ditandatangani oleh Ketua Tim Pertanahan Utomo Parasto Kusumo ada kaitannya dengan pendataan tanah untuk konsesi PT Jogja Magasa Mining (JMM). Pihak pemerintahan desa kemudian menyosialisasikan isi surat itu kepada warganya yang menjadi penggarap lahan pesisir.[50]

Petani penggarap yang ada di sana menolak keputusan penambangan itu sebab mereka telah mengusahakan lahan pesisir itu sejak lama dengan berbudi daya tanaman hortikultura, terutama cabe. Usaha tani di atas media pasir itu telah berlangsung puluhan tahun. Konon telah dirintis oleh para sesepuh mereka.

Seorang sesepuh di wilayah Karangsewu, Harjo Suwarno, menceritakan awal mula bagimana warga mengolah lahan pasir. Lahan tersebut semula adalah padang pasir tandus. Sekitar tahun 1945 Presiden Soekarno datang ke Pantai Trisik, Kecamatan Galur, dan menyerahkan hak pengelolaan atas

---

[49] *Kompas*, 1 Oktober 2004.

[50] *Bernas*, 'Lahan Pasir Jadi Rebutan', 6 Agustus 2008.

lahan pesisir itu. Maka warga kemudian mengolahnya.[51] Tanah pasir yang mengandung biji besi, atau dikenal dengan *gumuk* pasir bagi warga setempat, dengan teknologi setempat kemudian berhasil diolah menjadi lahan pertanian.

> 'Kalau saat ini bisa dikatakan pertanian kita sudah berhasil, karena pada dasarnya lahan di daerah pesisir adalah lahan marjinal, tidak bisa ditanami hanya berupa gundukan-gundukan tanah. Kemudian ada seseorang yang mencoba mengolah dan berhasil, masyarakat kemudian meniru. Memang kita tidak memiliki sertifikat atas tanah tersebut, namun kami sudah mengolahnya sejak 30 tahun lalu. Jadi generasi kita, generasi kakek saya tinggal menggarap apa yang sudah dirintis oleh simbah-simbah kami. Lahan itu sangat menjanjikan untuk masa kini, dan sebgai penopang kehidupan masyarakat pesisir. Lokasi lahan itu di sepanjang pesisir.'[52]

Pengolahan lahan pesisir melibatkan banyak keluarga petani, sekitar 30 ribu orang, yakni mereka yang ada di sepanjang 22 kilometer pesisir, melewati sekitar 10 desa. Masing-masing petani menguasai lahan seluas 1000-5000 m^2. Mulai dari anak-anak kecil hingga kakek-nenek bercocok tanam. Anak-anak sekolah pun pagi sebelum berangkat sekolah, menyempatkan untuk merawat tanaman, demikian juga saat pulang sekolah. Pegawai negeri di daerah itu, bahkan ada seorang polisi, yang penghasilan terbesarnya berasal dari bertani. Akhir tahun 2008, ketika banyak orang fasih bicara tentang 'krisis global', petani di daerah ini justru berbondong-bondong mendatangi *dealer* untuk membeli motor secara

[51] *Ibid* .

[52] Widodo, 31 tahun, petani lahan pasir di Garongan, Panjatan, Kulonprogo. Wawancara, Yogyakarta, 8 Januari 2009.

cash! Dengan motor besar buatan Jepang yang baru dibeli, mereka melakukan *touring* ke beberapa kota di Jawa.[53]

Table 13. Hasil Perolehan Penjualan Cabe Merah Kelompok Tani Pelem Sewu Makmur Desa Garongan, Kecamatan Galur, Kulon Progo[54]

No	[redacted]8)	Pendapatan (kg)	Harga (Rp)
1	Mei	5.460	54.144.839
2	Juni	29.854	317.164.3 10
3	Juli	20.722	297.709.136
4	Agustus	29.880	323.256.090
5	September	43.148	126.005.709
6	Oktober	60.910	215.202.815
7	November	28.892	130.637.155
8	Desember	5.210	41.867.553
	TOTAL	**224.076**	**1.505.987.607**

Pada awalnya warga mengakui bahwa tanah yang mereka olah adalah milik PA. Akan tetapi dengan kasus rencana penambangan yang justru difasilitasi oleh keluarga PA itu, mereka mengatakan bahwa,

> "Tanah itu milik Yang Kuasa, karena sejak dulu sudah ada seperti itu. Kalau milik PA, apa PA membayar pajak? Kan tidak. Seperti misalnya tanah kas desa, itu bukan milik Pak Lurah atau pamong, tapi milik semua warga desa. Tanah Paku Alaman adalah milik semua orang Paku Alaman, bukan milik PA-nya saja".[55]

---

[53] *Ibid.*

[54] Data penjualan satu dari 3 kelompok tani yang ada di desa Garongan.

[55] *Ibid.*

Argumen di atas, selain memberi dasar filosofis yang berkesesuaian dengan apa yang dinyatakan dalam kutipan di awal tulisan, menempatkan persoalan pada 'kondisi sosial ekologi macam apa yang mengakibatkan mereka termarjinalisasi, dan kemudian membuat gerakan untuk mempertahankan diri'. Bukan pada argumen hukum yang selalu dipakai oleh aparat pemerintah dan lembaga formal lainnya. Umumnya, dengan argumen hukum itu, mereka terstigmatisasi sebagai 'penjarah', 'penduduk liar', sehingga serangkaian operasi dan bahkan teror dilakukan guna melakukan 'penertiban'.[56] Maka di sinilah pendekatan ekologi politik diperlukan, untuk memahami 'bagaimana segala sesuatu berkembang bergantung sebagian pada *dimana* hal itu berkembang, di atas apa-apa yang telah secara historis mengendap di sana, dan di atas struktur sosial dan ruang yang telah ada di tempat itu'.[57]

Dengan cara pandang itu kita bisa melihat bagaimana masyarakat memaknai diri dan sesuatu di luarnya (antarwarga, Paku Alaman, dan pemerintah). Sebagai ruang yang tidak nir-sejarah dan geografis, tidak bisa dinafikan bahwa antar

---

[56] Hal semacam ini terjadi pula. Pos-pos penjagaan mereka pada tanggal 27 Oktober 2008 dibakar oleh segerombolan pihak yang ditengarai pendukung penambangan pasir besi. Uniknya, sebagaimana yang ditangkap oleh kamera sebuah televisi swasta, gerombolan yang membakar ini dikawal oleh pasukan polisi yang bukan malah berusaha menghentikannya. Lihat salah satu pemberitaannya, *Jawa Pos,* 'Aksi Pro-Kontra Pasir Besi Makin Anarki, Polisi Bantah Pembiaran, Janji Selidiki Aktor Intelektual', 28 Oktober, 2008.

[57] Noer Fauzi, 'Dari Okupasi Tanah Menuju Pembaruan Agraria: Konteks dan Konsekuensi dari Serikat Petani Pasundan (SPP) di Garut, Jawa Barat', dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008 [edisi revisi]), hlm. 474.

warga juga berbeda kepentingan. Mereka yang berada di luar lahan pesisir mempunyai kepentingan berbeda, yang barangkali setuju dengan isu penambangan. Sebagaimana diakui,

> ".....kami tidak keberatan dengan penambangan pasir besi, tapi jangan di lahan pertanian kami. Di Wates sana, di Kulon Progo sebelah gunung, silahkan. Kami tidak akan membangkang kepada pemerintah, kami hanya mempertahankan hak kami. Pada hakekatnya kami tidak menghalangi niat pemerintah, kalau mau menambang silahkan di daerah gunung."[58]

Tentang keistimewaan Yogyakarta, muncul komentar yang aktual, tidak pada aspek kepemimpinan dan tata pemerintahan, namun mengenai aspek yang berkenaan langsung dengan hajat hidup mereka,

> "Mau istimewa, super istimewa, atau hyper-istimewa silahkan, saya tidak masalah. Tetapi tanah-tanah itu dibagikan kepada rakyat. Tanah kan untuk rakyat bukan pejabat.... Yogyakarta mau istimewa silahkan, tetapi tanah tetap menjadi hak rakyat. Sudahlah tidak usah ada PAG dan SG, itu tidak menguntungkan rakyat, memang buat penguasa menguntungkan, karena mereka bisa memiliki dan menjual. Yogyakarta silahkan istimewa, saya tidak tahu istimewa itu apa. Istimewa kok gedung pusakanya hancur waktu gempa kemarin. Gedung Trajumas kan gedung pusaka, Trajumas artinya timbangan mas, simbol keadilan. Jadi karena sudah hancur, Yogyakarta sudah tidak punya timbangan mas lagi, sudah rusak."[59]

---

[58] Burhan, 28 tahun, petani Garongan, Panjatan, Kulonprogo. Wawancara, Yogyakarta, 8 Januari 2009.

[59] Widodo, *Ibid.*

Pengalaman ini memberi cara pandang baru bagaimana masyarakat saling melihat dirinya, pihak Paku Alaman, dan pemerintah, serta bagaimana pinggiran dan pusat saling memandang. Dalam cara pandang mereka, keberadaan tanah adat PAG (dan SG) yang sedang mereka hadapi malah diselewengkan oleh elit-elit adatnya dan cenderung mengorbankan masyarakat (adat) yang telah mengolah dan berdiam di atasnya. Dalam konteks semacam inilah keistimewaan Yogyakarta dimaknai ulang.

J. Ikhtisar

Status tanah adat (Sultan Ground dan Paku Alaman Ground) sebenarnya mampu memberikan kesempatan masyarakat akses pada tanah. Akan tetapi hal ini sangat tergantung pada sikap yang diambil sang penguasa untuk mendermakan tanahnya kepada rakyat, ikut memberi jaminan atasnya, dan melindungi dari kekuatan besar yang tidak bisa dihadapi sendiri oleh mereka. Agar aksesibilitas itu mendapat jaminan yang langgeng, maka perlu didefinisikan kembali apa arti adat itu. Apakah adat itu lebih menyangkut pada elit adat (elitisasi adat) ataukah juga komunitas/anggota adat, serta kelembagaan adat yang di dalamnya ada 'paugeran-paugeran' yang ditaati dan disepakati bersama, dan menjadi dokumen publik yang bisa dilihat agar semuanya bisa saling melakukan kontrol.

Sertifikasi tanah, sebagai tafsir minimalis terhadap pelaksanaan UUPA di Yogyakarta, sebaliknya juga rentan terhadap praktik-praktik komersialisasi yang akan mengiringinya. Sertifikasi seringkali, pada kenyataannya, menjadi awal untuk memudahkan alih fungsi dan kepemilikan lahan melalui pasar tanah. Tidak hanya pengalaman yang pernah terjadi di Yogya-

karta (pada tahun 1919, 1984, dan 1990-an), juga di beberapa negara, kasus Sertifikasi seringkali memberi gambaran serupa.

Sebaliknya juga, status adat juga bisa menjadi kekuatan imperatif untuk memarjinalkan masyarakat ketika adat digunakan sebagai dalih oleh para elitenya. Kasus rencana penambangan pasir besi di Kulon Progo memberi pemahaman bagi kita, bagaimana seharusnya tanah yang dilindungi secara adat, bisa diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat banyak. Ia sekaligus menyadarkan kemungkinan bahaya yang bisa ditimbulkan, jika adat justru hanya untuk memberi jaminan pada sejumlah kecil orang saja. Tentu kita tidak menginginkan adat diciutkan maknanya menjadi 'hak milik pribadi' yang kemudian bisa ditawarkan kepada siapa pun yang bisa membelinya. Sebab adat adalah kebudayaan, sebagaimana budaya, ia adalah 'buatannya' orang banyak.

Pelaksanaan UUPA di Yogyakarta barangkali juga bisa menjadi pembelajaran untuk memikirkan ulang bagaimana cara terbaik, untuk di satu sisi hukum nasional ditaati, dan di sisi lain bagaimana hukum itu dijalankan di atas ruang sosial, historis, dan geografis yang ada. Melalui Yogyakarta, bukan saja bagaimana kemudian UUPA 'memandang' hukum adat, namun sekaligus bagaimana lokalitas-lokalitas itu 'memandang' balik UUPA. Sebagaimana pengalaman Reforma Agraria di India, pemikiran ke arah pelaksanaan Reforma Agraria yang diatur oleh pemerintah (hukum) pusat, namun pelaksanannya diserahkan kepada daerah-daerah, perlu dilakukan. Hal ini mengingat perbedaan kondisi masyarakat dengan latar sejarah yang berbeda dan pengalaman politik yang multiragam

Bila aspek pertanahan dianggap sebagai salah satu substansi keistimewaan Yogyakarta, maka gagasan yang dibayang-

kan ia bukan terletak pada status kepemilikannya; SG, PAG, ataukah negara, akan tetapi apakah penguasaan itu diperuntukkan sebesar-besarnya bagi rakyat, jaminan aksesibilitas, dan kepastian hukum pada mereka. Dalam konteks SG dan PAG yang dalam kenyataannya memberi rakyat jaminan akses atas tanah, maka mitos 'Raja Budiman' harus terus dihidup-hidupkan agar yang bersangkutan merasa selalu diingatkan akan hakikat kekuasan sesungguhnya: mengatur agar rakyat sejahtera dan penghargaan atas kemanusiaan secara luas.



Perusakan dan pembakaran pos masyarakat tani lahan pesisir oleh kelompok tak dikenal yang berpakain serba hitam. Saat itu masyarakat sedang di lahan mereka bertani. Sumber: Fery





Perusakan dan pembakaran pos masyarakat tani lahan pesisir oleh kelompok tak dikenal yang berpakain serba hitam. Sumber: Fery





Masyarakat tani lahan pesisir bergerak hendak melakukan perlawanan. Untunglah tidak terjadi konflik fisik. Mereka yang telah melakukan perusakan telah pergi. Sumber: Fery





Masyarakat tani lahan pesisir bergerak hendak melakukan perlawanan. Untunglah tidak terjadi konflik fisik. Mereka yang telah melakukan perusakan telah pergi. Sumber: Fery

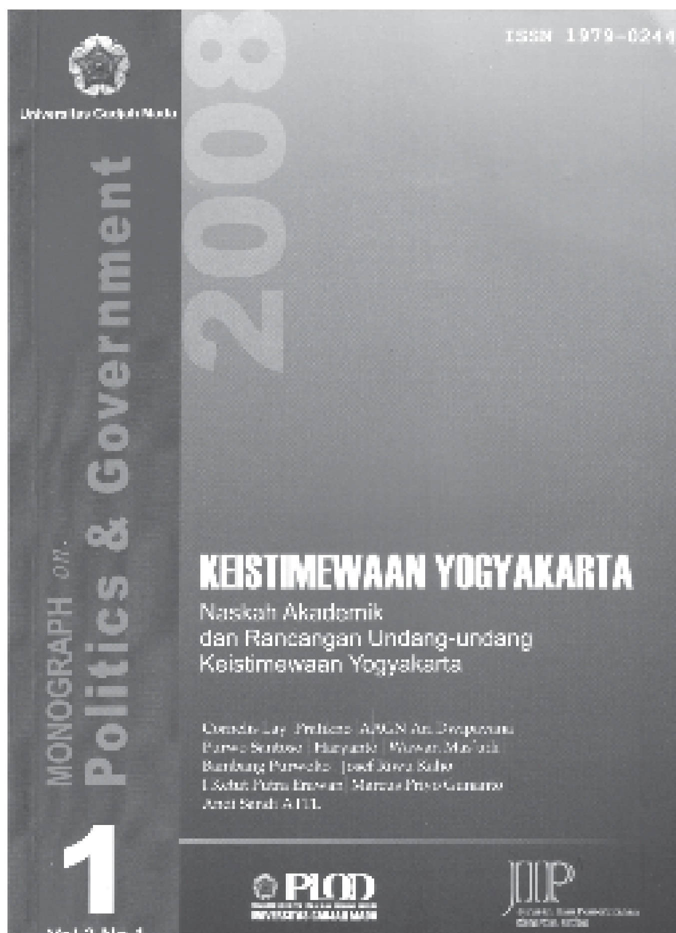




Masyarakat Kulonprogo yang tergabung dalam PPLP (Paguyuban Petani Lahar Pesisir) menolak rencana penambangan pasir besi.



Patok Tanah Paku Alaman Ground (TPAG), dibuat tidak lama sebelum kasus 'Pasir Besi' muncul. sumber; istimewa



Monografi Naskah Akademik RUU Keistimewaan Yogyakarta oleh Tim JIP-UGM, 2008.

BAB V
PEREBUTAN RUANG DAN KONTESTASI BUDAYA

A.Yogyakarta, dari Tata Ruang ke Relasi Sosial

Hal pertama yang dilakukan ketika otoritas kekuasaan baru telah ditancapkan (1755) adalah melakukan penataan dan pengorganisasian ruang sebagai pengejawantahan dari operasionalisasi kekuasaan. Penataan ruang menjadi unsur penting bagi efektivitas pemerintahan dan penciptaan kewibawaan kekuasaan. Hamengku Buwono I dikenal sebagi seorang arsitek yang canggih sehingga ketika ia naik tahta maka penataan ruang kekuasaan dilakukan dengan mendasarkan pada filosofi keyakinan yang diakui sekaligus merupakan pancaran kebijaksanaan dan keadilihungan keraton sebagai pusat kekuasaan. Penataan ruang itu terlihat hingga saat ini dengan jalur-jalur pengaturan jalan raya dan pemukiman-pemukiman.

Konsep tata ruang memperlihatkan tata hubungan yang terjalin antara keraton sebagai pusat kekuasan dengan rak-

yatnya. Pembagian lokasi pemukiman yang dikelilingi benteng merupakan bagian dari rumah tangga keraton yang difungsikan untuk melengkapi dan membantu urusan-urusan dalam keraton.[1] Kajian terhadap struktur tata ruang kota Yoyakarta menunjukan bahwa sumbu lokasi struktur itu membujur dalam satu garis lurus dari selatan ke utara yang menghubungkan lokasi-lokasi penting; Parangkusumo, Panggung Krapyak, Keraton, Tugu, Gunung Merapi. Tempat-tempat itu tidak hanya ruang fisik yang netral tetapi merupakan lokasi-lokasi penting dalam struktur kebudayaan keraton dan masyarakat. Dari jalur selatan-utara ini awal pertumbuhan kota Yogyakarta dimulai yang disusul dengan arah timur-barat ketika jaringan transportasi dan infrastruktur pendukungnya berkembang sejak abad-19.[2] Persebaran pemukiman pada waktu-waktu

---

[1] Pembagian ruang itu seturut dengan keahlian masing-masing kelompok. Sebagai contoh, kampung *Kemitbumen* menjadi tempat tinggal abdi dalem *kemitbumi* yang bertugas sebagai pembersih keraton. Kampung *Siliran* sebagai tempat tinggal para para silir yaitu mereka yang bertugas mengurusi penerangan keraton. Kampung *Gamelan*, tempat tinggal abdi dalem yang mengurusi kuda keraton. Kampung *Patehan*, tempat tinggal abdi dalem yang bertugas menyiapkan minuman teh keraton. Kampung *Nagan*, tempat tinggal abdi dalem penabuh gamelan keraton. Kampung *Suronatan*, tempat tinggal abdi dalem yang betugas dalam urusan keagamaan. Tatanan kampung di luar garis benteng juga megikuti pola yang sama tetapi lebih pada pembagian pekerjaan dan pembedaan etnis. Kalangan profesional, administratur pemerintahan, dan prajurit tinggal di luar garis batas benteng keraton termasuk di dalamnya mereka yang dipilah dalam etnis tertentu seperti Madura yang tinggal di kampung Meduran dan Cina yang tinggal di kampung yang disebut Pecinan, lihat Djoko Suryo "Penduduk dan Perkembangan Kota Yogyakarta (1900-1990)" dalam Freek Colombijn, dkk. *Kota Lama, Kota Baru; Sejarah Kota-kota di Indonesia,* (Yogyakarta: Ombak, 2008) hlm. 36

[2] *ibid.*, hlm.31.

selanjutnya akibat pertambahan penduduk menyebar dari tempat-tempat awal ini.

Dalam kaitannya dengan Yogyakarta, Farida menyebutkan bahwa sejak perjanjian Giyanti ditandatangani, Belanda merasa berhak ikut campur dalam masalah-masalah politik Jawa. *Modus vivendi* baru segera tampak dari kondisi ini. Para pangeran Jawa nampak jelas memiliki kekuasan yang bersifat spiritual dan politik sedangkan Belanda (*ras putih*) diam-diam mengawasi keputusan yang diambil dan juga keuntungan dalam bidang ekonomi.[3]

Meskipun demikian Yogyakarta sebagai wilayah kerajaan tetap berada di bawah kekuasaan kesultanan. Pembagian ruang seperti yang telah disebutkan tidak secara otomotis menetapkan hubungan pemilikan yang tetap antara ruang/tanah tertentu dengan individu yang berada diatasnya. Karena keberadaan individu atau kelompok tertentu yang sudah dipilah-pilah itu lebih pada posisi 'ditempatkan' bukan 'menempatkan diri'. Hubungan antara manusia dan ruang yang ditempatinya melahirkan perbedaan hak, kewajiban, status, dan cara hidup. Menurut Harvey (2005), kesadaran atas ruang tinggal memungkinkan seseorang mengenali aturan ruang dan tempat dalam sejarah hidupnya, membangun relasi dengan ruang disekitarnya, dan mengenali bagaimana transaksi antar individu dan organisasi dipengaruhi oleh ruang yang memilah-milah (*separate*) mereka. Hal ini memungkinkannya mengenali hubungan antara dirinya dan tetangganya, batas wilyahnya, dan bahasa keseharian yang mereka gunakan. Relasi penguasaan

---

[3] Farida Soemargono, *Sastrawan Malioboro 1945-1960*, (Nusa Tenggara Barat: Lengge, 2004) hlm. 3—5.

atas ruang yang demikian—keraton sebagai pusat— pada masa selanjutnya menimbulkan apa yang disebut dengan wilayah *perdikan*. Wilayah atau desa *perdikan* ini adalah pemberian hak raja atas ruang tertentu kepada individu atau kelompok masyarakat tertentu dengan melakukan pembebasan orang dan tanah atau ruang hidupnya. Konversi hubungan antara manusia dan ruang tinggalnya ikut mengubah pola pemilikan dan status meskipun dalam konteks keraton kekuasaan tetap berpusat di sana. Kategori wilayah perdikan memperlihatkan strategi tersebut berjalan sangat baik. 'Hadiah' kerajaan itu tidak diberi secara cuma-cuma melainkan dalam kerangka pengaturan sosial dan penguatan kontrol kerajaan.[4]

Pembentukan desa *perdikan* memperlihatkan suatu hubungan yang unik dan khas pada masanya. Karena kekuasaan berada dan terpusat di kerajaan maka semua orang di luar itu pada dasarnya dilihat sebagai tidak memiliki apapun

---

[4] Kategori desa perdikan itu adalah pertama *pesantren*. Ruang ini diberikan kepada individu atau sekelompk orang tertentu untuk dijadikan sebagai sumber pengajaran dan pendidikan kegamaan. Mereka yang tinggal di sana dibebaskan dari kewajiban-kewajiban lain seperti kerja rodi. Hak atas wilayah ini bisa berlaku secara turun temurun. Kedua desa *mijen*, warga yang tinggal di atasnya terutama keluarga-keluarga tertentu boleh mengambil buah-buahan atau sesuatu yang dihasilkan dari tanaman yang tumbuh di atasnya. Ketiga, *kaputihan* di mana hasil-hasil desa hanya boleh dipakai oleh orang putih yaitu mereka yang menjalankan agama secara baik sebagai pembeda dari *abangan*. Pemberian ini menjadi suatu stimulasi dan bentuk pengaturan sosial di mana kelompok putih dan mereka yang menjalankan perintah agama dengan baik akan mendapat hadiah dari keraton. Keempat *pakuncen* desa yang diberikan khusus kepada ahli kunci makam raja-raja. Wilayah ini dibebaskan dari pajak dan upeti, lihat Abdurrachman Surjomihardjo, *Yogyakarta Tempo Doeloe, Sejarah Sosial 1880-1930,* (Jakarta: Komunitas Bambu, 2008), hlm. 39—40.

termasuk hak pemilikan atas ruang yang ditempatinya. Semua relasi yang terbentuk dalam sistem sosial dan ruang tinggalnya baru ada setelah diberi oleh kerajaan. Wilayah *perdikan* itu hampir serupa dengan sistem wakaf dalam hukum Islam. Agensi yang berada dibalik kebijakan *perdikan* itu melahirkan pandangan positif rakyat terhadap rajanya. Hal ini sering diungkapkan dalam istilah-isitlah bernada sanjungan seperti kebijaksanaan, kemurahatian, kedermawanan, kebaikan, dan sebagainya yang mengukuhkan kembali otoritas kekuasaan tradisional. Cara ini merupakan strategi yang sangat baik dalam mempertahankan kekuasaan lokal pada waktu-waktu selanjutnya. Strategi kebudayaan yang luar biasa melalui 'pemberian', 'pembagian', 'pelepasan' hak keraton ternyata mampu membuat otoritas ini bertahan dan mendapatkan simpati luas dari rakyat, hingga saat ini.

Kehidupan sosial ekonomi akan melibatkan persoalan pertanahan atau ruang hidup. Tanah/ruang hidup menunjuk pada seseorang akan status tertentu begitu juga aspek kehidupan yang melingkupi perorangan atau kelompok selalu berhubungan dengan tanah atau hasil kerja atas tanah. Masalah pengolahan tanah ini membawa juga ke arah pengertian ikatan tradisional masyarakat yaitu ikatan vertikal atau feodal yang kian hari menjadi semakin kuat.

Surjomihardjo (2008) mencatat pertumbuhan kerajinan dan perkembangan usaha batik dari wilayah perdikan ini. Otonomi individual dan komunitas yang muncul akibat status baru yang mereka sandang sebagai daerah—dalam batas tertentu—'otonom' memberi keleluasaan-keleluasaan baru, jaringan interaksi yang makin luas, waktu luang yang lebih banyak, dan kepercayaan diri yang meningkat, adalah faktor

pendorong maraknya usaha kerajinan batik. Pada 1927 tercatat tidak kurang dari 169 perusahaan batik dan *home industri* batik yang tersebar di seluruh kota dan tiga kabupten lainya. Aktivitas sosial-ekonomi ini memunculkan upaya perbaikan jalan, tranportasi umum, pola-pola baru pemasaran, interaksi sosial yang makin luas, dan bentuk-bentuk baru relasi sosial. Tiap pagi dan sore para pekerja dan tukang cap batik pulang pergi dari Karangkajen ke Mlangi (±10 km) dan Kota Gede(±2 km), perjalanan ditempuh dengan jalan kaki atau naik sepeda. Waktu tempuh yang dibutuhkan mencapai sekitar 30 menit (Kota Gede) sampai 1 jam (Mlangi) perjalanan, waktu yang cukup lama bagi orang-orang itu untuk berjalan bersama dan melakukan kontak-kontak personal dan ekonomi. Pengerjaan batik dan pemasaranya melibatkan banyak perempuan, sekitar 2.834 dari jumal pekerja 13.095 orang adalah perempuan. Itu baru di Bantul belum di tempat-tempat lain. [5]

Beragamnya barang kerajinan dan merebaknya lokasi-lokasi sebagai tempat dimana komunitas-komunitas kreatif di Yogyakarta muncul, sesungguhnya dapat ditelusuri dari sini (penempatan pemukiman seturut keahlian kelompok).[6] Seperti disebutkan tadi bahwa hubungan antara ruang dan

---

[5] *Ibid*, hlm. 42—43.

[6] Kampung yang tumbuh di luar benteng merupakan kelompok seprofesi seperti pemerintahan, militer, pertukangan, pengrajin, serta golongan bangsawan; *Pajeksan*, kampung para Jaksa, *Gandekan*, kampung pesuruh istana, *Dagen*, tempat para tukang kayu, *Jlagran*, tempat para penata batu, *Gowongan*, kampung ahli kayu dan bangunan, dsb. Lihat Ryadi Goenawan & Darto Harnoko, *Sejarah Sosial Daerah Istimewa Yogykart, Mobilitas Sosial D.I. Yogyakarta Periode Awal Abad 20-an,* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI,1993), hlm. 17-18

manusia yang berada di atasnya memberi status, cara baru interaksi, dan identitas khusus mampu mendorong proses-proses kreatif dalam berbagai situasi baru di masa selanjutnya. Tetapi di masa itu (abad ke-18-19) otoritas yang mengatur konversi ruang dan penempatan-penempatan berada di keraton sebagai pusat kekuasaan. Sehingga prinsip-prinsip pengaturan ruang dalam kalkulasi ekonomi belum muncul. Ruang dimaknai sebagai ruang sosial yang pekat dalam interaksi komunal yang terjalin secara hirarkis namun penuh dengan nuansa kekerabatan, sesuatu yang hilang pada ruang kota modern.[7] Suatu kebudayaan bagaimanapun tidak dapat dilepaskan begitu saja dari ruang dimana kebudayaan itu dibangun, dipelihara, dilestarikan atau bahkan diubah.[8]

Konstruksi keistimewaan melihat bahwa keraton adalah pusat tradisi yang posisinya perlu diperteguh dengan legitimasi hukum formal agar mampu menjadi penjaga kebudayaan.[9] Pertanyaannya yang perlu dimunculkan adalah apakah tradisi, nilai-nilai luhur, keraton, dan sebagainya masih

---

[7] Hubungan seperti itu tampak dalam gambaran kehidupan priyayi dan abdi yang disajikan Umar Kayam dalam bukunya *Mangan Ora Mangan Kumpul*. Sobari, dalam pengantarnya, melihat bahwa semua jenis tata hubungan—dalam keluarga, dalam kelompok, dan dalam tata negara—harus serba selaras. Dua kekuatan ini (priyayi dan abdi) tak harus bertarung untuk saling meniadakan—sebagaimana Marx melihat ralasi buruh-majikan, melainkan malah wajib saling memperkuat. Mereka hidup dalam prinsip simbiosis-mutualisme. Lihat Mohamad Sobary, “Ki Ageng Kayam Memandang Dunia”, dalam Umar Kayam, *Madhep Ngalor Sugih, Madhep Ngidul Sugih,* (Jakarta: Pustaka Utama Grafitti, 1997) hlm. ix.

[8] Irwan Abdullah, *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007) hlm. 4.

[9] Pemberian kewenangan dalam bidang kebudayaan didasarkan pada petimbangan bahwa Yogyakarta – Kesultanan, Pakualaman, dan rakyat Yog-

Jogja dibangun Mall!!

Buruan ke jogja, sebelum kota ini (dipaksakan berubah) menjadi Jakarta!
Malah jadi ingat guru matematika saya, Pak Joyo yang sampai sekarang emoh ke Gale karena Mall ini dibangun diatas lahan dagang bakul gudeg kesayangannya dulu waktu kuliah..Bakul gudeg yang berfungsi ganda, mengisi perut dan tempat mangkal mencari imajinasi ngrampungke tugas pembuktian dalil tangensial.
Memang bakul gudeg, warung emperan dan seribu manusia yang meniti nasib berjualan di emplek-emplek kawasan perkampungan sudah pada *diminggatkan* dari dulu, minggat bersama teriakan bajingan petugas kamtib yang mengemban misi; dimana bumi berpijak disitu mall berdiri..!
Nggak bisa saya bayangkan gimana kalo besok gedhe, tempat maen saya di *societet* juga digusur untuk mbangun Mall. Kemanakah cowok cowok lusuh berambut gondrong itu pada mau mangkal lagi. Wahh.. Jogja yang kecil ini masih terus di ekspansi orang orang berbasis capital, lebih ganas daripada kurikulum berbasis kompetensi yang bikin bulu kuduk guru dan bulu yang lain berdiri..
Ngeri bok...,
Mungin saja para investor itu waktu muda maennya hanya ke tukang foto kopi, hingga apa yang dilihat langsung ingin dikopi.. kopi frapucino ala starbuck yang saya ndiri belom pernah nyoba... Kopi sana kopi sini, sang investor pergi ke Singapur liat Mall dimana-mana, itu mall masuk ke otak. Trus dia tidak sengaja jalan ke Jogja, mall di otak nya keluar dan cling... mau difotokopi di jogja... dan fotokopiannya itu sekarang udah setengah jadi..Saphir Square, Ambarukmo Plaza, mungkin nanti juga bakal ada Code Plaza, mall berbasis Kali Code yang indah, seindah sungai Times di Inggriss..
Atau Pasar Kembang Mall, konsep mall yang memadukan harmoni bekas pelacuran kelas kampung, trus mau kemana mbak Linda, dan mbak-mbak lain yang sampe sekarang berharap-harap cemas memohon jangan jadi cepat tua.
Coda Code yang bukan Coca Cola.. bangunan mall mungkinkah mempercepat pertumbuhan daerah dan pemasukan devisa, atau malah prospek pengedar narkoba..
Semoga saja para investor itu nggak seneng maen di Las Vegas, ntar kalo Casino di sana terkopi di otak'nya, dan gak sengaja pula dia jalan ke Jogja, apa juga mau difotokopi disini lagi...?
Bayangkan saja, ketika Lek Man, bakul angkringan lor stasiun yang langgananya dari *pit onthel* sampe *mercy* itu digusur... digusur apa?, ya itu tadi digusur mall Pasar Kembang, mall yang memadukan harmoni bekas pelacuran kelas kampung yang sampai saat ini proses pendiriannya masih dalam tahap imajinasi..
Lek Man yang lesehan itu digusur, dipindah ke dalam mall, *food court* ala angkringan dengan *hotspot*..
Jadi ndak usah bingung nek mau *ngangkring* sama *ngenet*...
Ngenet sama ngangkring..
Tahu 300 perak, ngenetnya 25ribu...
Warung *hotspot* Lek Man..
Mungkin yang terakhir kalinya..
Sudahlah lepaskan Jogja semua

http://forum.wintersat.com/yogyeskarta/1252-ngobrol-gendheng-jogja-dibangun-mall.html
diakses, 25 Januari 2009, 20:45

---

yakarta – memiliki budaya khas yang merupakan inti kebudayaan Jawa. Kebudayaan yang dimanifestasikan dalam wujud nilai-nilai, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur memiliki akar yang panjang dalam masyarakat D.I.Y. telah terbentuk melalui proses dialog yang panjang. Cornelis Lay,dkk. *Monograph, on Politic and Govement,* Vol 2, No.I. 2008. hlm. 52.

dijadikan *frame of reference* bagi cara berpikir dan bertindak warga Yogyakarta? Di tengah situasi dan budaya yang sedang mengalami perubahan sangat cepat akibat mobilitas ruang yang mengaburkan identitas dan kerangka rujukan nilai. Kebudayaan tidak dapat lagi dilihat sebagai kata benda yang merujuk ke masa lalu karena pemahaman ini tidak cukup memadai untuk melihat kebudayaan apa yang sekarang ini sedang berlangsung di masyarakat. Dalam proses dewasa ini pada tingkatan realitas yang menjadi pedoman sesungguhnya adalah praktik-praktik yang dipelajari setiap orang dalam kehidupan sehari-hari, bukan suatu peta warisan tentang *code of conduct*. Karena dewasa ini sistem nilai tradisional mulai digantikan oleh sistem nilai modern sehingga sistem referensi tidak lagi berkiblat pada tradisi, tetapi pada nilai-nilai modernitas dengan logika berfikir yang berbeda.

Perubahan tata nilai sedang terjadi di masyarakat dimana kehidupan bukan hanya sekedar melanjutkan 'naluri' masa lalu tetapi telah menjadi arena negosiasi berbagai tata nilai yang tidak hanya lokal, atau nasional tetapi juga global. Kecenderungan ini berjalan seiring dengan melemahya pusat-pusat kebudayaan sebagai pengendali dan pewarisan sistem nilai. Pusat-pusat kebudayaan, baik diwakili keraton atau institusi adat dan keagamaan, telah mulai kehilangan peran dan pengaruhnya di dalam percaturan politik nilai, khususnya di dalam konstruksi dan rekonstruksi nilai-nilai kehidupan.[10]

B. Segregasi Sosial ke Arah Multikultural

Segregasi sosial seturut hirarki sosial muncul sebagai

---

[10] Irwan Abdullah, *op.cit.,* hlm. 58—60.

karakteristik kota atau wilayah kolonial. Di Yogyakarta hubungan antara ruang dan identitas terlihat dalam pola pemukimanya. Segregasi sosial merupakan salah satu karakteristik kota kolonial. Menurut A. Yeoh, kota kolonial dicirikan oleh *pertama* adalah adanya masyarakat yang sangat beragam atau disebut sebagai masyarakat plural. *Kedua*, dalam keberagaman itu di dalamnya menyimpan hirarki sosial dimana rakyat atau kawula berada pada tingkat paling bawah. *Ketiga*, masyarakat kota kolonial selalu ditandai oleh pemerintahan rasial dimana kulit putih memegang kontrol yang besar terhadap kelompok lain.[11] Selain profesi, pola pemukiman masyarakat Yogyakarta abad ke-18-19 dikelompokan sesuai identitas dan status sosial. Hal itu tampak pada nama-nama perkampungan yang memperlihatkan ciri sebagai kampung etnis, seperti Pecinan, Meduran, Sayidan, Bugisan. Kelompok sosial tersebut berhubungan dengan lokasi-lokasi kelembagaan sosial yang menjadi tempat aktivitas khusus yang diperuntukan bagi mereka seperti pasar, pabrik, dan pemerintahan.

Sebagaimana umumnya kota warisan kolonial, segregasi sosial terlihat jelas dari pola-pola pemukiman di Yogyakarta. Kota kolonial memiliki ciri khusus yang hampir sama yang memperlihatkan wajah ganda. Pusat kota merupakan wilayah pemukiman elite pemerintahan dan pusat perdagangan yang dihuni oleh golongan Eropa, Cina, dan Timur Asing lainya seperti Arab dan India.[12] Di Yogyakarta bagian utara keraton

---

[11] Diaz Pradadimara, "Penduduk Kota, Warga Kota, dan Sejarah Kota: Kisah Makassar", dalam Freek Colombijn, dkk., *op.cit.,* hlm. 252.

[12] Usman Pelly, "Segregasi Permukiman di Perkotaan dan Sebuah Alternatif", dalam Harsya W. Bactiar,dkk. *Masyarakat dan Kebudayaan*, (Jakarta: Djambatan, 1988) hlm. 422.

adalah wilayah yang paling padat penduduknya. Di sekitar timur benteng Kompeni tumbuh pemukiman orang-orang Eropa, sedangkan di sekitar pasar (Beringharjo) tumbuh pemukiman orang-orang Cina. Mereka kemudian meluaskan pemukimanya ke timur Sungai Code, kampung itu sekarang disebut dengan Bintaran. Awal abad 20 orang-orang Eropa membuka daerah pemukiman baru di bagian utara kota di kampung yang kini disebut Kota Baru. Sedangkan orang-orang Cina yang semula bermukim di sekitar Pasar Beringharjo melebar ke Kampung Beskalan dan Ketandan. Hadirnya sistem produksi baru dan dorongan alamiah profesi khusus mereka sebagai pedagang, pemungut cukai, dan pemilik rumah candu membuat golongan ini menyebar ke tempat-tempat lain seturut dengan pembukaan jalur transportasi baru. Timur Asing Arab mendiami kampung yang disebut Sayidan.[13]

Sedangkan kawasan pinggiran yang melingkari pemukiman elite politis dan bisnis ini adalah permukiman bumiputera. Pemukiman bumiputera selain mengelilingi kawasan pemerintahan kolonial juga mengelilingi kekuasaan feodal. Pada masa setelah kemerdekaan permukiman elite kolonial ini telah berganti penghuni; dari birokrat kolonial ke birokrat nasional. Sedangkan kawasan pusat perdagangan berubah wajah fisiknya. Pusat perdagangan di Yogyakarta kini dijejali oleh pusat-pusat perbelanjaan serta perluasan zona perdagangan ke wilayah lain. Orang-orang yang memegang peranan penting di pusat-pusat perdagangan itu meskipun kini berva-

[13] Ryadi Goenawan & Darto Harnoko, *Sejarah Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, Mobilitas Sosial D.I. Yogyakarta Periode Awal Abad 20-an,* (Jakarta: Departemen Pendidikan& Kebudayaan RI, 1993), hlm. 20.

riasi karena terjadinya perubahan sosial, politik, dan ekonomi, namun masih didominasi oleh etnis yang lebih dulu menempatinya.

Persoalan pemukiman ini pada masa selanjutnya (akhir abad 20-awal abad 21) memperlihatkan segregasi yang tidak hanya didorong oleh kategori etnis dan profesi tetapi lebih pada aspek ekonomi. Pemukiman-pemukiman elite tersebut menjauh dari pusat keramaian kota, ekslusif, dan membangun batas gegografis, ekonomi, sosial, dan budaya.[14] Di Yogyakarta, segregasi sosial ini seolah tidak menampakkan gesekan-gesekan sosial yang dapat memunculkan konflik horisontal. Dipermukaan kenyataan itu memang tidak terlihat tetapi dibawah lanskap sosial yang terkesan aman dan tentram itu sesungguhnya menyimpan riak-riak konflik sosialnya sendiri. Di abad 21 perubahan tata ruang itu melahirkan bentuk-bentuk aktualisasi budaya baru seiring dengan prinsip-prinsip umum pengaturan sosial yang paling diinginkan masyarakat.

Menguatnya identitas lokal yang mungkin secara tidak sadar terbawa oleh semangat RUUK memungkinkan isu ten-

---

[14] Kompleks perumahan seperti *Merapi Regency*, *Casa Grande*, dan sebagainya, dibangun tidak untuk para migran dari desa, melainkan untuk para profesional muda kota. Hal ini terlihat dari tipe pemukiman dan fasilitas yang ditawarkan para pengembang, yang secara logis memperlihatkan ciri sebagai komoditi yang mahal, yang hanya dapat dijangkau oleh golongan menengah atas kota. Mereka yang mendiami pemukiman ini terdiri dari kelompok profesional yang menguasai kapital ekonomi tinggi. Dari sini terlihat pola pemukiman di Yogyakarta tidak lagi didasarkan pada keahlian tertentu, etnis, stratifikasi berdasar politik identitas melainkan pemilikan modal ekonomi. Kenyataan ini menandai satu jenis identitas baru masyarakat yang memunculkan kesenjangan serta segregasi sosial baru. Lihat, Irwan Abdullah, *op.cit.*

tang putra daerah dapat memperlemah integrasi sosial yang telah terbangun lama. Oleh karena itu penguatan kembali kelembagaan sosial dan perhatian pada aspek keadilan sosial dan ekonomi menjadi dasar untuk menetralisir menguatnya identitas primordial. Integrasi nasional pada masyarakat majemuk yang segregatif berpusat pada lembaga-lembaga pendidikan, agama dan sosial, sekolah, masjid, gereja, puskesmas, balai petemuan, lapangan olahraga dan tempat rekreasi harus ditempatkan secara seimbang sehingga dapat berfungsi sebagai faktor integratif.[15] Sebuah faktor fundamental bagi terwujudnya masyarakat multikultural.

Perekatan identitas tidak hanya terjadi dalam batasan kelas ekonomi, etnis, dan keaslian tempat kelahiran. Namun sekarang ini di Yogyakarta yang mengklaim diri sebagai daerah yang memiliki modal toleransi tinggi dalam kehidupan sosialnya, menyimpan benih-benih intoleransi yang nyata.[16] Intoleransi itu misalnya tampak pada segregasi sosial yang didasarkan pada sentimen keagamaan. Banyak orang atau mahasiswa zaman dulu di era tahun '70-'80-an merasa penerimaan masyarakat terhadap perbedaan begitu tinggi. Sehingga antara mereka yang datang dan penduduk terjalin suatu hubungan

[15] Usman Pelly, *op.cit.,* hlm. 427.

[16] Dalam perebutan ruang yang diakibatkan dari menjamurnya 'praktik legal' per-parkiran di kota Yogyakarta, muncul sentimen-sentimen yang mengatasnamakan lokalitas dan antar-enerasi, misalnya dengan menyebut diri 'Aku Cah Kene' (ACK) dan 'Aku Cah Lawas' (ACL). Istilah-istilah ini muncul belakangan dan berbeda dengan gangs-gangs yang ada di tahun 80-90-an akhir (*Gemax, Joxin*, dll). Berbasis pada identitas daerah tertentu, mereka ini lebih berafiliasi politik, sementara yang sekarang ada muncul sebab perebutan-perebutan ruang (ekonomi).

sosial kekeluargaan yang sangat erat. Pertukaran dan hibridasi kebudayaan terjadi dalam dinamika yang positif dimana melalui saluran ini ikatan kebangsaan terbentuk. Situasi sosial itu sekarang terancam dengan lahirnya penguatan-pengutan identitas baru. Salah satu contoh paling nyata adalah realitas kos-kosan yang di depan pintunya bertuliskan '*Menerima Kos Putri Muslim*' atau '*Menerima Kos Khusus Muslim*'. Relasi sosial masyarakat Yogyakarta tidak hanya dibelah oleh perenggangan hubungan sosial berdasar ekonomi tetapi juga agama.

Kos-kosan sebagai tempat tinggal para perantau semakin berubah fungsinya. Kini masyarakat sendiri melihat kos sebagai sumber daya ekonomi bukan sebagai modal kebudayaan yang penting. Pemerintah sendiri juga ikut meneguhkan realitas ini dengan lahirnya Perda Kos-kosan yang mengatur tidak hanya bagaimana masyarakat melihat kos-kosan sebagai lahan ekonomi tetapi juga mempertipis hubungan kekeluargaan antara pemilik kos dengan penyewa kos. Kos-kosan seharusnya menjadi arena integrasi sosial dan kebudayaan dari berbagai identitas, karena selain saluran pendidikan, kos-kosan sebenarnya memiliki peran yang besar untuk menciptakan masyarakat multikultural, toleran, dan menghargai pluralitas. Di sisi lain, realitas ini melahirkan bentuk-bentuk baru ruang tinggal yang semakin menegaskan perbedaan identitas dan menghalangi integrasi sosial dan kebudayaan. Bentuk paling nyata dalam hal ini adalah merebaknya asrama mahasiswa menurut asal kedaerahan. Di satu sisi, banyaknya jumlah asrama daerah ini menunjukan pluralitas kehidupan masyarakat khsusnya mahasiswa. Namun di sisi lain kenyataan ini jika tidak dekelola dengan baik akan memunculkan konflik horizontal. Meskipun frekuensinya tidak terlalu tinggi namun

beberapa peristiwa tawuran antar etnis mahaiswa menanamkan benih ketidakharmonisan sosial.[17]

Asrama mahasiswa kini seperti 'wilayah kedaulatan' satu daerah tertentu. Di mana keanggotan komunitasnya ditentukan oleh keaslian kelahiran seseorang. Sehingga pembauran-pembauran sosial menjadi terbatas pada kalangan etnis bersangkutan. Meskipun pertemuan-pertemuan lainya terjadi melalui saluran pendidikan namun tidak cukup kuat menjadi perekat sosial yang kuat. Ketika mereka kembali ke asramanya, maka nuansa entisitas itu akan kembali menguat. Hal ini menjadi preseden buruk bagi tumbuh kembangnya kehidupan sosial yang multikultural. Menguatkan kembali ikatan sosial antaretnis, dan hubungan anak kos dengan pemiliknya adalah sesuatu yang sangat penting dalam membangun kerekatan sosial dan multikulturalisme.

C. *Sarkem*, Keistimewaan yang 'Dilupakan'

Dimana relevansi isu keistimewaan Yogyakarta dengan Sarkem? Barangkali dua hal ini merupakan relasi yang saling menegasikan. Namun tidak demikian jika dibaca bahwa Sarkem, sebagai bagian yang tak terpisahkan dengan Yogyakarta, ditempatkan sebagai subyek yang selama ini tercecer, yang berhak ikut memberi pemaknaan tentang isu tersebut, berda-

---

[17] Pada 15 Januari 2008 asrama mahasiswa diserang dan dibakar oleh sekelompok pemuda (http://www.indosiar.com/news/fokus/67266_asrama-mahasiswa-dibakar-dipicu-perkelahian, 16 Januari 2008, 09:52:39 WIB). Pada Sabtu 23 November 2003 asrama mahasiswa Papua di Jl. Kusumanegara juga diserang sekelompk orang tak dikenal dengan menggunakan senjata dan bom molotov (WP News, 23 Nov, 2003, 8:33 WIB).

sar pada peta masalah yang komunitas ini hadapi.

Ketika berbicara tentang Yogyakarta dan keistimewaanya, tulisan dan perspektif yang muncul selalu bernada istana-sentris, pariwisata-sentris, pendidikan-sentris, dan sebagainya. Bahkan ketika orang bicara tentang keragaman budaya, lokus yang satu ini, Sarkem, tidak pernah masuk dalam perhitungan. Padahal kampung ini adalah bagian integral dari struktur sosial, ekonomi, budaya, pendidikan di Yogyakarta. Kehadiranya sebenarnya adalah residu dari hadirnya kekuatan modal yang destruktif, pembangunan infrastruktur yang salah urus, mobilitas sosial yang tak diorientasikan, dan perubahan kebudayaan yang tak diarahkan. Lebih dari itu praktik kehidupan Sarkem muncul dalam perjalanan sejarah yang panjang sejak kota ini lahir. Jika Yogyakarta diibaratkan seperti tubuh, maka lokasi ini seperti kudis atau koreng yang menempal dan karena itu tak pantas untuk disebut. Kalau orang membaca RUUK, bisa dipastikan bayangannya tidak sampai pada 'lokasi' ini.

Sulit untuk memastikan—dalam tahun—sejak kapan Sarkem menjadi pusat pelacuran di Yogyakarta. Tetapi bahwa kampung itu tidak kalah terkenalnya dengan Malioboro, Tugu, dan Keraton adalah fakta yang sulit dibantah. Salah satu informasi menyebutkan bahwa pelacuran di Sarkem sudah ada sejak zaman penjajahan Belanda, tepatnya setelah dibangunnya stasiun kereta di sebelah utara Sosrowijayan Kulon. Menurut Hull selama pembangunan jalan kereta api yang menghubungkan kota-kota di Jawa seperti Batavia, Bogor, Cianjur, Cilacap, dan Surabaya pada tahun 1884 tidak hanya aktivitas pelacuran saja yang muncul, tetapi juga tempat penginapan dan fasilitas lainya meningkat bersamaan dengan

meningkatnya aktivitas konstruksi jalan kereta api.[18]

Di Yogyakarta pada tahun 1870 muncul pabrik gula di sebelah selatan dan barat kota yang dimiliki orang-orang Belanda. Setidaknya ada 17 buah pabrik gula pada dekade tahun tersebut. Munculnya pabrik gula ini memerlukan alat angkut yang lebih efektif. Pada tanggal 2 Maret 1872 jalur kereta api dibuka oleh NIS (*Nederlandsch Indische Spoorwegmaatschappij*). Stasiun pertama yang dibangun terletak di Lempuyangan. Pada 12 Mei 1887 juga dibuka sebuah jalur kereta api yang disebut SS (*Staats Spoorwegen*) dengan stasiun di sebelah selatan Tugu. Pabrik lain yang ikut memperluas perkembangan geografis dan persebaran demografis pada 30 November 1901 yang bergerak di bidang konstruksi bangunan dan segala bidang teknis serta usaha dagang yang berbentuk jual beli barang-barang dari logam.[19]

Berkaitan dengan aktivitas di Sarkem, pada tahun 1924 telah dikeluarkan *rijksblaad* nomor 19 dalam artikel 1 dan 2 menyebutkan larangan rumah-rumah dan bangunan-bangunan yang dipergunakan untuk kegiatan-kegiatan pelacuran. Ini berarti kegiatan pelacuran sudah ada di Yogyakarta jauh sebelum dikeluarkanya peraturan tersebut. Peraturan serupa juga dikeluarkan pada waktu-waktu berikutnya yang intinya melarang kegiatan pelacuran di tempat umum.[20] Yang terakhir adalah

---

[18] Mudjiono, *Sarkem, Reproduksi Sosial Pelacuran*, (Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 2005), hlm.26.

[19] Pabrik konstruksi itu adalah *NV. Constructie Atelier de Vorstenlanden (CAV)* yang menyerap tenaga kerja sebanyak 450 orang tukang sedangkan pada tahun 1944 mampu mempekerjakan 23.000 orang. Lihat Ryadi Goenawan & Darto Harnoko, *op.cit.,* hlm.22

[20] Sebagai contoh Perda nomor 15/1954 tanggal 2 Nopember 1954 tentang penutupan rumah-rumah pelacuran. Dua hari kemudian keluar Perda No.

peraturan tentang resosialisasi wanita tuna susila, anak jalanan, dan gelandangan. Tetapi seberapa efektif semua peraturan itu dijalankan sampai sekarang sulit diukur keberhasilannya.

Seperti halnya kaum gelandangan dan orang-orang *grassroot* lainya, mereka yang terlibat di dunia pelacuran dan aktivitas pelacuran itu adalah residu dari perkembangan kota, minimnya kesempatan kerja, pembangunan ekonomi yang tidak merata, dan ketidakmampuan pemerintah menata kehidupan masyarakat. Sebagian besar perempuan yang terlibat di Sarkem didorong oleh persoalan ekonomi (sekitar 70.5%) pada tahun 1997. Masuknya modal, pembangunan yang terpusat, dan persoalan hidup yang makin sulit di desa-desa penyangga kota Yogyakarta berpengaruh besar terhadap meningkatnya praktek pelacuran. Pergeseran nilai, melemahnya kolektivitas, menguatnya individualitas, menciptakan strategi hidup tertentu dari kelompok marjinal ini.[21] Mereka tidak memiliki modal, kecakapan, tingkat pendidikan yang memadai, digerus oleh perkembangan kota yang kejam di mana prinsip pengaturan dan syarat *survival* bagi seseorang dilan-

---

18 tahun 1954 tentang pelarangan "Pelatjuran di Tempat-tempat Umum". Tanggal 2 Juni 1956 dikeluarkan Perda No. 7/1956 tentang perubahan Perda No. 18/1954 tentang larangan "Pelatjuran di Tempat Umum". Sedangkan peraturan tentang resosialisasi wanita tuna susila dikeluarkan SK kepala daerah No. 166/K.D./1974 tertanggal 20 Nopemeber 1974. Lihat Mudjiono, *op.cit.,* hlm.27—31.

[21] Sejak prinsip-prinsip ekonomi menguasai kehidupan ekonomi masyarakat Jawa, sebenarnya telah terjadi pola-pola pertukaran sosial baru yang memunculkan kode moral tertentu dalam tingkah laku anggota masyarakatnya. Pertukaran sosial itu terjadi karena eksistensi diri terlepas dari pertukaran sosial itu dimana moralitas baru ini mempengaruhi hubungan pribadi baik dalam kerangka ekonomi, sosial, politik, ataupun budaya. Lihat Ryadi Goenawan & Darto Harnoko, *op.cit.,* hlm.40-45

daskan pada hukum ekonomi telah membuat strategi hidup yang *waton urip*.[22] Pandangan hidup yang rela melakukan apa saja asal tetap bisa hidup akan mengesampingkan dan menggeser nilai-nilai luhur yang didengung-dengungkan oleh otoritas kekuasaan politik dan budaya. Mereka menganggap bahwa menyelamatkan hidup lebih penting dari pada soal status keistimewaan. Karena itu, apapun statusnya jika tidak menyentuh persoalan mendasar kehidupan manusia tidak akan memiliki subtansi apa-apa. Kecuali hanya ambisi politik untuk mengamankan kepentingan pribadi.

Jika ditelusuri lebih jauh, sejarah kehidupan seks di Yogyakarta memperlihatkan bagaimana daerah ini tidak berbeda jauh dengan kota-kota besar lainya seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, Malang, dan Makassar. Fenomena seks menunjukan banyak hal tentang pergeseran nilai etika pergaulan, pertumbuhan ekonomi yang timpang, *frame of reference* norma sosial agama yang melemah, dan peran pemerintah daerah. Beberapa penelitian menunjukan berkembangnya mode pergaulan di kalangan anak muda yang semakin permisif di Yogyakarta. Pada awal tahun '80-an, Yogyakarta pernah digegerkan oleh sebuah hasil penelitian dari sekelompok mahasiswa UGM yang mengungkap fenomena *kumpul kebo* di kalangan mahasiswa di Yogyakarta. Temuan tersebut, pada satu sisi mengungkap

---

[22] Bakdi Sumanto dalam "Pengantar", Ririt Yuniar, *The Politic of Opening Ceremony, Tukang Becak dan Cermin Kehidupan*, menyebutkan "Waton Urip" bisa berarti asal bisa hidup dengan melakukan apa saja. Tindakan ini bisa masuk dalam kategori *ngawur* atau tidak peduli pada apapun. Tetapi juga bisa berarti *pasrah*, sesulit apapun hidup ini ya dijalani saja, bahkan dengan sebaik mungkin. Bagi tukang becak misalnya, *mBecak* itu bukan sekedar *waton urip* betapapun karena terpaksa, *mBecak* harus diterima dengan mantap dan kesungguhan, (Yogyakarta: Kayoman, 2008), hlm. 35-38

satu masalah sosial yang ada di Yogyakarta. Di sisi lain, temuan juga mengungkap relasi sosial antara warga Yogyakarta dengan para pendatang telah menjadi renggang.[23] Terlepas dari persoalan metodologinya, penelitian Iip Wijayanto tentang tingkat virginitas mahasiswi Yogyakarta juga mengungkapkan masalah sosial yang ada. Kenyataan ini didukung oleh data tingkat aborsi yang kian meningkat.[24]

Di Yogyakarta kini—seperti juga di kota lain—pasar telah menjadi kekuatan terutama melalui proses integrasi, individualisasi, dan pengutamaan prinsip-prinsip pengaturan ekonomi dalam pertukaran sosial. Ekspansi pasar kemudian mengubah suatu proses transaksi di mana setiap orang menghitung *cost* dan *benefit* dari setiap hubungan sosial dan praktik dimana ia terlibat.[25] Bukan berarti bahwa keguyuban, kepekatan sosial, dan kolektivitas hilang tetapi semakin mengecil. Proses ini akan melahirkan residu-residu sosial lain yang akan terus bermunculan seperti Sarkem dan sebagainya. Prinsip ekonomi yang merasuk ke dalam masyarakat mengubah relasi

---

[23] G. Budi Subanar, *Bayang-bayang Sejarah Kota Pendidikan Yogyakarta* (Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma, 2008), hlm. 28

[24] Diperkirakan, dalam satu bulan di Yogyakarta rata-rata terjadi 100 kasus pengguguran kandungan (aborsi), dengan usia pelaku berkisar antara 15-35 tahun. Angka ini berdasarkan survei yang dilakukan PKBI Yogyakarta dan PKB, Jakarta selama bulan Juni-Desember 2002. Khusus untuk Yogyakarta, dalam survei lapangan selama tiga bulan itu ditemukan sekitar 300 kasus aborsi atau rata-rata 100 kasus pengguguran kandungan per bulannya. *Kompas*, Jum'at 10 Oktober 2003. Bahkan kini, di Yogyakarta telah ada lembaga swadaya yang mendampingi mereka pascaaborsi. Perlu dilakukan penelitian mendalam tentang apa yang menyebabkan mereka melakukan aborsi. Meski juga sangat mungkin, mengkaitkan praktik aborsi dengan fenomena *kumpul kebo* terlalu menyederhanakan masalah. Ada beberapa faktor lain yang tentunya perlu dilihat.

[25] Irwan Abdullah, *op.cit.,* hlm. 111—112.

sosial antara masyarakat dengan kelompok-pendatang. Pada masa-masa antara tahun 1950-1980 hubungan antara mahasiswa dan masyarakat benar-benar hubungan batin, bukan ekonomis seperti yang sekarang terjadi.[26] Kini semakin banyak orang yang meraskan mahalnya biaya hidup di Yogyakarta. Perebutan ruang-ruang ekonomi semakin marak bahkan melahirkan konflik antar kampung yang dilandaskan pada identitas kelompok atas ruang tertentu.

D. Cerita tentang Kampung yang Berubah

Sebuah kampung merekam banyak kisah. Untuk dapat melihat apa yang terjadi di Yogyakarta, orang mungkin perlu membaca peristiwa dan apa yang sekarang terjadi di sebuah kampung. Di dalam kampung, yang sebagian besar terdiri dari kelas tradisional *wong cilik*, tingkat sosial merupakan alat penting yang mengatur relasi dan penghargaan sosial di antara masyarakat heterogen di daerah Jawa dan Luar Jawa. Tingkat sosial di dalam kampung ditandai dengan banyaknya petunjuk; umur, kebangsawanan, keaslian, kepemilikan tanah, dan pekerjaan. Kini unsur yang terakhir adalah unsur yang paling penting dalam relasi/hubungan masyarakat.[27] Kondisi ini tidak muncul secara tiba-tiba melainkan melalui proses sejarah yang panjang melibatkan mobilitas sosial, pertambahan penduduk, perubahan makna prestise sosial, dan peluang-peluang ekonomi di pusat-pusat pertumbuhan.

---

[26] Bambang Purwanto, 'Keberuntungan Yogyakarta Punya Rakyat Yang Istimewa', *Kompas.com* (diakses Jum'at, 3 Oktober 2008, 07.19 WIB).

[27] Ani Himawati, 'Perempuan Kampung dan Ritus Pembebasan', dalam *Warga Penduduk Penghuni Kota*, Jurnal Kampung No. 02/2005 (Yogyakarta: YPR, 2005) hlm.28.

Jogja yang Semakin Semrawut

Sebenarnya dulu ketika saya berangkat dari Jogja, sudah semrawut sih, akan tetapi, kali ini saya merasakan betul-betul bahwa Jogja semakin semrawut terutama di masalah tata kota dan transportasi. Saya kurang tahu, kebijakan bus TransJogja apakah akan mampu menyelesaikan permasalahan transportasi.
Dominasi motor yang "tidak terpelajar" di kota Jogja benar-benar menyesakkan dada ini, baik ketika saya sendiri mengendarai mobil ataupun bahkan ketika saya naik sepeda motor. Semua orang menginginkan didahulukan, tanpa peduli dengan kawan di sebelahnya. Potong jalur seenaknya, dan hampir mencelakakan orang lain, menutupi jalur yang seharusnya bebas. Arrrggggh...!
Terkadang saya tidak mampu menutupi kekesalan, karena kesabaran yang telah memuncak. Dengan seenaknya orang memotong jalur, hendak belok ke kanan, tapi ambil posisi di sebelah kiri mobil yang hendak lurus saat berada di lampu merah. Tadi pagi saja ketika saya mengantar ibu saya pergi ke kantor, ibu saya juga menyampaikan hal yang sama. Ketika almarhum bapak saya pulang dari Negri Belanda, ketika mengendarai mobil pun awal-awalnya sedikit "uring-uringan" karena tidak tertibnya orang ~~Indonesia~~ Jogja dalam mengendarai kendaraan mereka, begitu pula om saya ketika barusan pulang dari Australia, dia pun mengeluh, sambil bergumam dan dongkol dengan mengatakan betapa tidak tertibnya orang sini.
Dan hal yang sama juga terjadi dengan saya. Sampai tadi pagi saya harus "teriak" ke orang yang menghalangi jalan yang pada akhirnya harus saya klakson sampai berulang kali. Eh bukannya minggir, malah cuma noleh saja, abis itu cuek lagi. Akhirnya ketika ada seorang polisi yang keluar dari pos penjagaannya sambil melihat dia, barulah dia mau minggir. Dasar !!!!

http://andri.cisco.or.id/blogs/2008/01/17/
jogja-yang-semakin-semrawut/
diiakses tanggal 5 Januari, 2009 12:40 WIB

Orang-orang yang tidak mendapatkan tempat di pusat pertumbuhan ekonomi memilih wilayah lain yang dapat menampung mereka dalam segala keterbatasanya. Pada awal tahun 1970-an, ketika peningkatan laju urbanisasi terjadi di Yogyakarta, daerah pinggiran kali mulai ramai menjadi sasaran tempat tinggal. Lambat laun mulai tahun 1970, daerah pinggir Sungai Code menjadi daerah pemukiman penduduk, para gelandangan, dan orang-orang miskin kota.[28] Kini di daerah sepanjang bantaran kali merupakan daerah

[28] Hermawan Trinugraha, 'Kali, Ruang Kota, Siasat', *Ibid.*, hlm.68-69. Bandingkan juga dengan Patrick Guiness, 'Lima Keluarga Penggali Pasir di Yogyakarta', dalam Koentjaraningrat (*ed.*), *Masalah-masalah Pembangunan, Bunga Rampai Antropologi Terapan*, (Jakarta: LP3ES, 1982), hlm. 327—341.

pemukiman paling padat. Daerah pinggiran kali mendapat stereotipe yang lebih 'miring' dibandingkan dengan kampung-kampung yang berada di pusat keramaian. Daerah ini juga penuh dengan ancaman kehilangan kehidupan. Pada tahun 1986 pemukiman ini masuk dalam rencana penggusuran. Upaya advokasi Y.B. Mangunwijaya berhasil menggagalkan rencana itu dan mengubah wajah kampung pinggir kali di mata pemerintah kota. Pemukiman di pinggiran sungai terjadi secara alamiah, sporadis, dan tanpa rencana. Selain Code, kampung pinggir kali lainya adalah Kricak. Sebuah kampung yang terletak di pinggir sungai Winongo ini dahulu dikenal sebagai basis PKI, sarang preman, tetapi lambat laun banyak pendatang yang berprofesi sebagai PNS masuk memberi citra dan wajah baru kampung tersebut.[29]

Kampung di Yogyakarta memang telah banyak berubah tetapi sebagai telapak jejak kolonial masih memperlihatkan kepekatan identitas masing-masing. Kampung selain sebagai tempat bermukim juga membangun relasi sosial dan identitasnya sendiri. Kehidupan di kampung seolah tidak terlalu larut dengan modernisasi kota di luarnya yang demikian cepat. Kauman misalnya, kampung yang identik dengan kelahiran organisasi keagamaan besar di Indonesia ini (Muhammadiyah) tetap teguh memelihara identitasnya sebagai kampung santri. Sebagai kampung Islam, Kauman berusaha menjaga tradisi dan identitasnya sehingga membuatnya menjadi eksklusif. Hanya mereka yang beragama Islam saja yang bisa menetap di Kauman. 'Kita akan protes jika ada pendatang yang tinggal di sini non-muslim.' Meskipun ada dua keluarga non muslim

---

[29] *Ibid.*, hlm. 75.

yang tinggal di Kauman sejak tahun 1950-an tetapi mereka seolah tidak mendapatkan tempat yang setara di lingkungan warga kampung. Karena kegiatan kampung yang bernuansa agamis (Islam) membuat mereka (non-muslim) selalu tidak datang jika ada undangan kumpul warga. Modernisasi dan derasnya arus informasi ikut berpengaruh terhadap kehidupan keagamaan pemuda Kauman yang menurun. Polarisasi di kalangan pemudanya juga terbentuk akibat perbedaan pendidikan dan aktivitas sosialnya. Kauman Utara dan Tengah dikenal sebagai basis anak-anak muda yang agamis dan intelektual. Sedangkan di bagian selatan adalah mereka yang cenderung menguasai lahan parkir kalau ada acara di sekitar alun-alun seperti konser musik atau sekatenan.[30]

Berbeda dengan Kauman, di Ketandan yang letaknya di pusat perekonomian Yogyakarta ini memiliki pola interaksi yang berbeda dengan kampung-kampung lainnya. Meskipun yang tinggal di sana adalah golongan orang Tionghoa tetapi jenis pekerjaan dan kemakmuran ekonomi membentuk polarisasi antarkelompok dalam sistem interaksi sosialnya. Di Ketandan semacam terdapat wilayah yang membedakan daerah kaya dengan daerah kurang mampu. Orang-orang di sebelah selatan umumnya banyak yang membuka toko emas, sedangkan di utara hanya bekerja di sektor informal dalam skala kecil. Pola interaksi yang terjalin pun berbeda. Hubungan sosial di bagian selatan tidak seakrab hubungan warga Ketandan utara. Di selatan warganya lebih terindividualisasi

---

[30]Anton Sujarwo Saputro & Ipan Supitra, "Interaksi Kampung Kota Dalam Keberagamaanya", dalam *Menera Kota, Menakar Peradaban*, Jurnal Balairung Edisi 40, 2006, hlm. 110-112

dari pada di utara. Kampung ini juga tidak memiliki perkumpulan semacam karang taruna dan sebagainya. Para pemuda dari kalangan orang-orang mampu memilih pendidikan keluar dari pada aktif di kegiatan kampung. Tidak heran jika ketua RW-nya menjabat sampai lima periode akibat tidak adanya regenerasi. Warganya pun lebih memilih menyibukkan diri dalam aktivitas bisnis dari pada kumpul-kumpul di kampung. Salah satu kegiatan yang mampu menyatukan dua kolompok ini adalah acara 17-an dan perayaan Imlek. Di situ warga bisa berbaur bersama meskipun tidak sepenuhnya warga Ketandan berasal dari etnis Tionghoa.[31]

Kampung lain yang memiliki sejarah panjang sebagai tempat yang dikenal sarang para gali adalah Karanganyar. Kampung ini terletak di pinggir sungai Code di sepanjang jalan Sisingamangaraja. Dulu tempat ini adalah pusat penampungan anak-anak terlantar yang dikumpulkan oleh pemerintah dalam satu komplek rehabilitasi bernama Ciptomulyo. Tetapi sejak tahun'70 hingga '80-an daerah ini mulai terkenal ganas di mana para preman dan gali bersarang di sana. Pemalakan, perkelahian, mabuk-mabukan, tawuran sering terjadi sekitar tahun 1980-an. Perkelahian yang terjadi justru lebih banyak disebabkan oleh partai politik. Pada tahun '70-an perkelahian sempat memanas. Salah satu partai politik mengerahkan massanya menyerbu Karanganyar dengan mengerahkan lima belas truk. Tidak heran bila polisi sering berpatroli di tempat ini. Salah satu intervensi pemerintah untuk mengubah kampung ini adalah menempatkan pegawai negeri bermukim di wilayah ini. Jenis profesi yang mulai beragam dan pendidikan yang

---

[31] *Ibid.*, hlm.113-114

semakin baik di kalangan anak mudanya perlahan-lahan merubah kampung ini menjadi lebih baik. Karanganyar kini tidak lagi dianggap sebagai kampungnya para gali dan preman.[32] Tetapi kini batas-batas identitas itu mulai mengabur seiring dengan hadirnya teknologi dan alat transportasi baru, produk, mode konsumsi baru, percepatan kapital, dan infrastruktur yang menopang fasilitas hidup di kota. Di samping itu referensi nilai sebagi *code of conduct* masyarakat sedang bergeser ke arah lain. Berkaitan dengan RUUK dan wacana keistimewaan Yogyakarta, tampaknya hal ini merupakan upaya untuk menjaga dan memegangi nilai dan budaya masa lalu namun di tengah situasi yang bergerak dan berubah dengan cepat menjadi sesuatu yang patut di pertanyakan efektivitasnya. Maka tidak heran bila semua orang mencari-cari sesuatu yang dapat disebut sebagai subtansi keistimewaan Yogyakarta. Sayangnya semua itu ditemukan di masa lalu tetapi tidak di masa kini. Rujukan nilai, interaksi sosial, praktik kehidupan sosial komunitas di kampung-kampung tersebut sedang berubah. Transformasi itu ternyata tidak didorong oleh apa yang disebutkan dalam aspek keistimewaan tetapi lebih dikendalikan oleh mode baru dalam pengaturan hidup dan sistem interaksi sosial baru.

Kehidupan sehari-hari yang menjadi basis dalam pembentukan *image* telah didikte oleh pasar dan institusi terkait. Keraton dalam banyak kasus tampaknya telah kehilangan pengaruh dalam masyarakat karena tidak berfungsi sekuat dulu dalam konstruksi praktik kehidupan. Karena Yogyakarta sedang bergerak ke arah kota besar, sebab itu bagi mereka

---

[32] *Ibid.*, hlm.115-118

[33] Emha Ainun Najib, “Antara Tiga Kota”, dalam *Yogya Indonesia Pulang-Pergi*, Yogyakarta: Zaituna, 1999).

yang kembali ke Yogyakarta tidak akan dapat lagi menemukan Yogya seperti yang tergambar dalam lagu atau puisi;[33]

di Yogya aku lelap tertidur
angin di sisiku mendengkur
seluruh kota pun bagai dalam kubur
pohon-pohon semua mengantuk
di sini kamu harus belajar berlatih
tetap hidup sambil mengantuk

Tetapi Yogya lebih tepat atau setidaknya sedang mengarah ke;

> *~~Jakarta~~ menghardik nasibku*
> *melecut menghantam pundakku*
> *tiada ruang bagi diamku*
> *matahari memelototiku*
> *bising suaranya mencampakkanku*
> *jatuh bergelut debu*

Yogyakarta sebagai kota besar sekarang ini adalah lapangan kompetisi antara kelompok sosial dan kekuatan ekonomi. Di tengahnya terdapat pusat daerah bisnis, dan sebelah luarnya adalah daerah transisi yang didiami kelompok masyarakat yang status sosial ekonominya lebih rendah.[34]

Malioboro adalah pusat perputaran modal paling besar sekaligus jantung kota Yogyakarta. Dulu daerah itu merupakan ruang publik bebas yang menampung semua ekspresi orang. Bagi para penyair, Malioboro adalah sumber inspirasi yang tidak pernah kering. Cholis (2007) mengungkapkan dulu ada

---

[34] Irwan Abdullah, "*Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*"..., hlm.31.

Parkir di Yogya Ancaman bagi Mahasiswa

Joko seorang mahasiswa UGM. Dia berasal dari luar daerah, sehingga dia harus kost disuatu tempat di sekitar Jalan Kaliurang. Pada suatu ketika, tepat tanggal 25 (tanggal tua), teman Joko sakit. Teman Joko, sebut saja Kondo, minta dibelikan obat dan makanan karena dia tidak bisa keluar dalam keadaan sakit. Joko yang baik hati pun mengiyakannya, karena ia dipinjami sepeda motor yang dia sendiri tidak punya, meski temannya tadi ngutang ke Joko biaya unuk obat dan makan. Kebetulan, saat itu Joko juga ingin keluar untuk fotokopi soal-soal latihan, cetak foto untuk keperluan beasiswa, dan kirim tugas lewat email.
Joko membawa uang Rp 20.000 hasil ambil uang di ATM Niaga samping Indomart dan di celananya ada uang sebanyak Rp 5000. Di apotik Circle K, dia beli obat habis 5000. Keluar, dia bayar parkir 500. Kemudian naek motor pindah ke Artha Foto untuk ambil foto, dan membayar sebesar 5000. Parkir bayar lagi 500. Setelah itu, dia ke fotokopi di fotokopi Sahabat dan habis 3000. Parkir lagi 500. Agar dapat makanan yang mengenyangkan dan murah dia mencoba beli makanan di Nasi Uduk Suroboyo depan Fakultas Kehutanan. Tempe telor nasi uduk, 9000 dapat dua bungkus, dibawa. Sisa uang tinggal 2500. Duh, bingung si Joko, karena belum ke warnet untuk upload tugas. Untung nasinya dibungkus, jadi ga usah bayar parkir. toh tadi juga ga ada karcis parkir, pikir Joko.
Ternyata, apa yang terjadi tidak sesuai perkiraan Joko. Tukang Parkir menghampiri Joko, memberi aba-aba mundur, dan ketika Joko hendak menjalankan Sepeda Motornya, Tukang Parkir memandangi Joko.
"Gratis kan Pak? Aku mbungkus soalnya.", tanya Joko
"Mbak mau mbayar kok. De'e yo mbungkus", jawab tukang parkir
"Aku ga ono duit e Pak"
"duitmu piro, tak susuki" – (uangmu berapa, aku beri kembalian)
"Ga ono pak."
"yo wis, sesuk mreneo"
Karena merasa di "palaki", joko bilang "Enggak pak."
"Mbayare kapan? Sesuk mreneo."
"Enggak pak. Aku males bayar", ujar Joko karena terus disuruh-suruh datang esok harinya.
Tukang parkir mendekat lagi, dan mengarahkan tangannya ke muka Joko, dan memegang rahang Joko dengan sedikit tekanan.
"Yo sesuk Mreneo maneh", perintah tukang parkir, kemudian melepaskan tangannya.
"Aku ga kate mrene maneh!". Joko pun segera meninggalkan Tukang Parkir.
Tanpa basa-basi, Joko segera tancap gas dan meninggalkan warung dan Tukang parkir. Joko pun segera pulang ke kost dia untuk memberikan obat dan makanan temannya. Dan dengan sisa uang 2500, ia pergi ke Warnet, dan dengan tergesa-gesa pula mengupload tugasnya, dibayang-bayangi oleh uang parkir yang harus dibayar.
Bagaimana jika itu terjadi pada anda? Dalam semalam harus parkir sebanyak 4 kali. Maka dalam semalam pula kita harus menyediakan uang extra sebesar 2000 untuk membayar parkir. Jika setiap hari kita parkir 2 kali, maka dalam satu bulan kita perlu menyiapkan 30.000 hanya untuk parkir. (jumlah yang besar untuk saya, dan mahasiswa lain yang hidupnya pas-pasan).
Mereka (tukang parkir) hanya duduk, diam, kemudian berdiri dan memberi sebuah karcis (kumal, lecek, tak jelas tulisannya) yang diletakkan atau diselipkan di ATAS MOTOR, SETELAH pengendara motor MASUK ke dalam warung atau toko, TIDAK kepada PENGENDARA. Kemudian, dengan langkah biasa mendatangi kita (setelah selesai urusan di dalam), mengambil karcis secepatnya dan menunggu untuk menerima uang dari kita. Kemudian mundur ke belakang motor kita, menariknya (yang sebenarnya tidak kita perlukan, karena bisa sendiri), dan meninggalkan kita. (kadang menarik dulu, baru menunggu uang).
Begitulah rata-rata tukang parkir yang ada di Jogja. Tidak ada pelayanan nyata, tapi minta uang.
Jadi, menurut anda, siapa sebenarnya TUKANG PARKIR itu? Apa sesuai dengan gambaran diatas?
Menurut anda, pantas ga diberi uang? Itu termasuk sebuah pekerjaan atau bukan? Ato itu Pemalakan??
Dan menurutku, TUKANG PARKIR adalah Seorang Pemalak!! Dan berdasar apa yang dialami oleh JOKO diatas, maka tukang parkir di Depan Fakultas Kehutanan adalah seorang pemalak.

http://jokondokondo.wordpress.com/2008/08/02/parkir-di-yogya-ancaman-buat-mahasiswa/diakses 20 desember 2008, 16:12WIB

kenikmatan sendiri jika berada di Malioboro. Sekarang orang sudah enggan ke daerah ini. 'Mau naik bus kota terlalu lama *ngetime*. Mau bawa kendaraan sendiri khawatir macet. Mau naik sepeda *onthel* bingung parkirnya. Mau berjalan kaki su-

sah. Mau nyeberang jalan khawatir diseruduk kendaraan. Mau makan di lesehan trauma 'dipalak'. Mau belanja orang ramai berjubel di segala penjuru'.[35] Sejak tahun '80-an sudah terjadi jual beli trotoar di Malioboro. Dengan berlangsungnya transaksi ruang, Malioboro kini tidak lebih sebagai ruang privat. Perubahan itu memunculkan segregasi sosial baik antara pemilik malioboro dengan pengunjung maupun dengan warga sekitarnya. Prinsip pengaturan sosial telah berubah menjadi prinsip pengaturan ekonomi. Ruang yang semula sebagai tempat netral yang bisa dimasuki oleh siapa saja berubah menjadi ruang privat yang memiliki nilai ekonomi tinggi. Ruang di Malioboro tidak lagi dilihat sebagai arena publik tetapi sudah sebagai sumber daya ekonomi. Fenomena perebutan lahan parkir menjadi kasus nyata bagaimana masyarakat mulai melihat ruang budaya sebagai sumber ekonomi. Kenyataan ini tentu saja mengganggu kenyamanan dan ketertiban.

Dengan demikian apabila melihat realitas empiris dalam dunia keseharian masyarakat apalagi di pusat-pusat perbelanjaan, konstruksi keistimewaan Yogyakarta sulit untuk dapat ditemukan sambungannya. Konstruksi keistimewaan adalah sesuatu yang lain, dan kehidupan keseharian masyarakat adalah sesuatu yang lain lagi. Pertanyaan yang perlu dimunculkan adalah keistimewaan itu sebenarnya untuk apa dan dikonstruksi oleh/untuk siapa? Kenyataan yang menampak nyata inilah yang mungkin menjadi salah satu alasan bagi makin banyaknya pihak yang memperbincangkan keistime-

---

[35] Cholis Aunurrohman, *Malioboro,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007) hlm. 22—56.

[36] Ketika HB IX masih hidup dan masa-masa ketika PA VIII masih memimpin Yogyakarta, perdebatan tentang keistimewaan Yogyakarta tidak seramai

waan Yogyakarta secara kritis.[36] Bahkan penyair kondang Yogyakarta, Rendra, melihat Yogyakarta seperti 'kasur tua'.[37] Mereka yang dulu pernah dibesarkan oleh Jogja kini tak lagi menemukan keheningan spiritual. Kota ini menjadi bising akibat infrastruktur yang dibangun lebih untuk menunjang penyaluran produk-produk dari perputaran modal asing. Infrastruktur itu bukan untuk menghidupkan desa tetapi menyediakan beroperasinya kapital yang membawa cara hidup baru. Pariwisata yang dibangun ternyata juga lebih banyak dinikmati oleh industi transportasi, industri penginapan, dan sedikit sekali keuntungan turisme yang langsung sampai ke tangan rakyat.

E. Subyek yang Tercecer dari Konstruksi

Sebuah citra dibentuk untuk berbagai tujuan dan kepentingan yang diarahkan demi dikenalinya "diri" dalam sudut pandang yang positif. Perencanaan pembangunan daerah yang memakai teknik-teknik pemasaran mendorong berbagai

---

saat ini. Jika melihat berbagai pemberitaan di media massa tentang perdebatan tersebut tampak masih banyak kelompok yang dominan berkeinginan mempertahankan status ini. Karena atmosfir kepekatan budayanya masih dirasakan begitu kuat, memberi rasa nyaman, dan sumber inspirasi. Hal ini terlihat pada dekade '90-an dan dekade-dekade sebelumnya ketika modal, nilai, dan gempuran budaya baru belum menggurita seperti sekarang ini.

[37] Metafora Rendra untuk menggambarkan kondisi dan situasi keterlelapan pada pelukan kota Yogyakarta yang masih kental nuansa spiritualnya, tetapi ketika bangun dan tersadar orang merasa seperti di dunia baru dan tahu bahwa yang didiaminya bukan lagi kasur tua. Rendra juga meragukan jika Yogyakarta disebut sebagai pusat kebudayaan. Karena di tempat lain masih banyak pusat kebudayaan yang tidak kalah menariknya. Lihat 'Cerita Tiga Kota', Prisma, no.6. Juni 1980, Tahun VIII. hlm. 47-49

pihak/pengambil kebijakan untuk menjalankan prosedur-prosedurnya. Yogyakarta membangun citra-citra positif itu dalam slogan-slogan pariwisata seperti 'Jogja Never Ending Asia', 'Kota Pendidikan', 'Kota Budaya' dan sebagainya. Tidak ada yang salah pada upaya yang dilakukan untuk membangun daerah melalui cara seperti itu. Tulisan ini juga tidak membahas slogan-slogan tersebut. Lebih dari itu, dalam kepentingan untuk melihat apa yang 'terbuang' dari konstruksi keistimewaan perlu untuk membicarakan subyek-subyek lain. Karena bagaimanapun keistimewaan sekarang ini tidak lagi dapat dilihat sebagai sebuah konstruksi budaya tetapi lebih tampak sebagai konstruksi yang sarat kepentingan politik. Dari hasil yang dapat kita baca tampak bahwa dimensi-dimensi lain tak termaktub dalam konstruksi yang dibangun oleh tim dari UGM itu. Memunculkan dimensi lain penting artinya guna mengimbangi dan mengakui kenyataan lain yang bahkan mungkin akan mengurangi bobot istimewanya.

Salah satu dari realitas itu adalah kekerasan dan ketidakteraturan sosial yang terjadi sejak dekade '70-an dan jauh sebelum itu. Sebuah kenyataan yang menunjukkan latensi persoalan kultural dan struktural sekaligus membuka mata bahwa Yogyakarta tak semanis seperti yang dilukiskan dalam konstruksi keistimewaannya. Kekerasan dan ketidakteraturan yang muncul dalam momen-momen tertentu di masa Orde Baru bahkan bisa sangat ekstrim. Kelewang, golok, sangkur, dan jenis senjata mematikan lainnya dibawa para peserta pemilu, sesuatu yang tidak akan terjadi jika masyarakatnya tidak menyimpan nilai-nilai kekerasan dan keinginan mewujudkan kekerasan. Semua peserta kampanye seperti merasa terancam pihak lain yang sewaktu-waktu datang menyerang mereka. Di

tahun '70-an sentimen anti pendatang *sabrang* terjadi melibatkan tukang becak dan penduduk lokal, perkelahian antar kampung yang kerap terjadi pada dekade '80-an, penembakan terhadap para *gali* (1980-an), kekerasan antar *geng* ABG tahun (1990-an).

Bambang Purwanto (2005) menunjukkan adanya kekerasan, perompakan, dan kriminalitas, yang terjadi di Kota Gede pada dekade pertama abad ke-20. Kekerasan yang terus meningkat akibat warganya yang mulai kehilangan solidaritas sosial, kesabaran, dan tidak terkontrol. Kekerasan ini lebih banyak dipicu oleh situasi sosial, ekonomi, politik, yang berubah cepat. Hingga sekarang, berbagai studi, dan pemberitaan media semakin banyak mengungkap adanya praktik-praktik kekerasan yang terus terjadi setiap tahun dengan frekuensi yang meningkat.[38]

Kekerasan struktural juga terjadi di kota yang dilakukan oleh pemerintah sendiri. Dengan dalih penataan kota, ketertiban, dan kebersihan pemerintah daerah menggusur warga dan PKL yang mencari hidup di celah-celah kehidupan kota yang semakin sempit. Bagi mereka tidak lagi penting apakah Yogyakarta akan menjadi daerah istimewa atau tidak, yang penting bagaimana kota ini memberi ruang hidup dan kesempatan untuk mencari nafkah. Yogyakarta akan menjadi istimewa ketika mampu memberikan kepada *wong cilik* kesempatan, merawat kaum terpinggirkan, dan melindungi kelompok-kelompok yang tersingkir dari arena kontestasi perputaran mo-

---

[38] Selengkapnya lihat Bambang Purwanto, "Kekerasan dan Kriminalitas di Kota pada saat Transisi: Kota Gede, Yogyakarta Pada Awal Kemerdekaan", dalam Freek Colombijn, dkk., *op.cit.,* hlm. 211—224.

dal ekonomi. Ketika proses pembangunan tidak berpihak pada lapis bawah masyarakat desa, proses deagrarianisasi-*depeasantisation*, menjadi kenyataan yang demikian nyata, disusul gejala urbanisasi yang semakin meningkat, kelompok lapis bawah ini tak kunjung juga mendapat rasa aman ketika telah mendiami kota.

Karena di desa mereka tidak lagi memiliki kecukupan modal hidup. Perkembangan kota yang semakin padat memunculkan pelebaran wilayah pemukiman yang menggusur penduduk desa yang tidak memiliki tanah garapan. Peralihan profesi menjadi pembantu rumah tangga menjadi pilihan terakhir ketika semua ruang hidup dijejali oleh kapital. Penelitian Tri Wijayaningrum di desa Sinduharjo, Kecamatan Ngaglik, Sleman menunjukan hal ini. Desa ini semula adalah daerah pertanian yang intensif. Perkembangan pemukiman perlahan-lahan mengurangi bagian pertanian desa untuk segera digantikan dengan pemukiman. Di sekitar daerah ini muncul pemukiman-pemukiman baru dari yang sederhana sampai yang mewah. Hal ini mengakibatkan terjadi renggangnya hubungan sosial ekonomi antar penduduk. Dimulai dengan berubahnya kegiatan panen dan tanam padi yang tidak lagi dikerjakan dengan sistem gotong royong (*bawon*), melainkan *borongan*. Akibatnya, hubungan sosial di antara mereka semakin melemah karena dengan sistem baru itu tidak lagi membuat mereka merasa memiliki jaminan akses pada sumber produksi bersama, dan keharusan untuk saling membantu tetangganya. Hubungan sosial itu telah digantikan dengan sistem upahan yang tidak didasarkan pada solidaritas sosial melainkan transaksi ekonomi uang.

Keistimewaan Yogyakarta seharusnya tidak hanya mene-

kankan pada aspek politik yang dilegitimasi dengan jasa dan pengorbanan sejarah yang harus dibayar oleh pemerintah pusat. Konstruksi keistimewaan Yogyakarta seharusnya berangkat dari pemahaman yang mendalam atas masalah-masalah nyata baik struktural maupun yang bersifat keseharian yang berkaitan dengan isu ketimpangan, ketidakadilan, dan cita-cita kesejahteraan rakyat. Dengan demikian 'Tahta Untuk Rakyat' benar-benar menemukan aktualisasinya dan menyentuh langsung ke dalam kehidupan rakyat. Keistimewaan itu akan benar-benar bermakna dan patut menjadi referensi jika semua komponen di Yogyakarta mampu menghilangkan kemiskinan rakyatnya dalam arti luas, taraf hidup meningkat, tidak ada pengemis, tidak ada petani yang tidak punya tanah garapan, sumber daya alam yang tertata baik, pariwisata laut dikembangkan, pendidikan murah, kesehatan murah, biaya hidup murah, tidak ada anak jalanan, tidak ada pelanggaran HAM.

Seharusnya keistimewaan sebagai kontrak sosial dan kontral politik berakar dan berada dalam kerangka ini. Prosesnya juga harus jelas sampai ke tingkatan yang paling kecil dalam struktur sosial yaitu masyarakat desa. Dengan demikian, Yogyakarta tidak hanya istimewa di mata rakyatnya tetapi juga istimewa di hadapan Tuhan. Persis seperti daerah yang digambarkan dalam al-Qur'an *baldatun thoyyibatun wa rabbun ghafur*. Jika memang Yogyakarta masih mendaku diri sebagai 'Mataram Islam', maka utopia ini menjadi tugas sejarah yang terus-menerus ditunaikan. Bila Yogyakarta adalah suatu 'negeri merdiko', maka mitos sebagai 'negara budiman' harus senantiasa dihidup-hidupkan.

Berkaitan dengan itu, dalam sebuah tulisanya di *Jawa Pos Radar Jogja*, 2 Agustus 2002, budayawan kondang seka-

ligus seniman yang dibesarkan di Yogyakarta, Emha Ainun Najib, mengatakan bahwa untuk memaknai keistimewaan Yogyakarta hendaknya keistimewaan tidak dianggap sebagai 'kata benda' tetapi lebih tepat sebagai 'kata kerja'. Sebagai kata kerja, keistimewaan seperti sebuah subyek dari 'permainan' sejarah, budaya, dan kekuasaan yang kontinyu. Sebagai titik-titik tidak stabil dari sebuah identifikasi, atau sesuatu yang bersifat tambal sulam. Hal mana merupakan sebuah upaya untuk menemukan posisi yang tepat bagaimana keistimewaan menjadi sesuatu yang subtansial. Kekhususan atau keistimewaan sebuah tempat bukan ditentukan oleh sejarah internalnya yang panjang (lebih-lebih menyangkut elitnya semata), namun kenyataan bahwa tempat itu dibangun dari konstelasi hubungan tertentu dan disuarakan secara bersama-sama. Tidak ada satu kelompok yang karena batasan struktural atau kultural tidak dapat mengisi dan ikut membentuk kekhususan pada kota ini.

F. Mencari Keistimewaan dalam Angka

Cita-cita keistimewaan Yogyakarta tentunya tidak ditujukan untuk meromantisir masa lalu. Demikian pula halnya dengan konstruksi atas keistimewaan itu sendiri harus dapat ditemukan dalam kenyataan kehidupan masyarakat yang sesungguhnya. Karena konstruksi keistimewaan akan benar-banar dapat dirasakan masyarakat sebagai penerima dan tujuan dari keistimewaan, jika sesuai dengan prinsip '*Tahta Untuk Rakyat*' maka '*Keistimewaan* (juga harus) *Untuk Rakyat*'. Oleh sebab itu ia harus tercermin dalam indikator-indikator riil pencapaian kehidupan rakyat yang lebih baik.

Indeks Kemiskinan Manusia (IKM) Yogyakarta tahun 2005 secara nasional menempati nomor 2 (dua), namun di

DIY masih terdapat sekitar 19,14 persen jumlah penduduk miskin atau sekitar 616.000 orang. Di antara kabupaten dan kota yang ada di DIY, persentase penduduk miskin paling banyak adalah Gunungkidul dan Kulon Progo, masing-masing 25,19 persen dan 25,11 persen. Sedangkan Kota Yogya merupakan daerah dengan persentase penduduk miskin terendah, 12,77 persen. Gunung Kidul merupakan daerah tandus dan infrastrukturnya sangat buruk dibandingkan dengan daerah lainnya. Hal ini sangat menghambat investor untuk menanamkan modalnya. Selain itu, akses masyarakat untuk berbagai kegiatan yang bisa mendorong ekonomi juga menjadi sangat terbatas. Dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM), DIY menempati urutan nomor 3 (tiga). IPM terbaik di DIY adalah Kota Yogya, yakni 75,3 dengan urutan nomor 3 secara nasional. IPM terendah terdapat di Gunungkidul dengan nilai 67,1 dan menempati urutan ke-140 secara nasional.

Dari penghitungan di atas, meski dengan asumsi-asumsi dasar ekonomi pertumbuhan yang dikaitkan dengan pembangunan infrastruktur, kita menjumpai adanya suatu masalah di Provinsi ini, kemiskinan. Kenyataan yang juga telah ditunjukkan pada tahun 1973 oleh David Penny dan Masri Singarimbun dalam hasil penelitiannya di Sriharjo, Imogiri, Bantul, fenomena kemiskinan dan tekanan penduduk. Penelitian inilah yang menjadikan desa Sriharjo 'terkenal' dan Provinsi DIY menjadi 'simbol kemiskinan' di Indonesia. Sejumlah pengunjung dari dalam dan luar negeri berdatangan untuk mendalami 'strategi bertahan hidup' (*survival*) dari penduduk pedesaan yang kemiskinannya parah seperti di Sriharjo ini. Penelitian itu mencatatkan Yogyakarta sebagai Provinsi termiskin ketiga (dekade 1960-an), setelah Provinsi NTT dan NTB.

Tabel 14. Indikator Kemiskinan Yogyakarta 2005

	Jumlah Penduduk Miskin (000)	Persen (%)	Indeks Kemiskinan Manusia (IKM)	Peringkat IKM	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Peringkat IPM
Kulon Progo	94,60	25,11	17,7	63	69,4	76
Bantul	151,40	18,55	17,0	53	68,4	94
Gunung Kidul	173,30	25,19	16,4	47	67,1	140
Sleman	146,50	15,53	15,1	33	72,7	30
Kota Yogya	50,40	12,77	14,3	28	75,3	3
Provinsi DIY	616,20	19,14	16,1	2	70,8	3

Sumber: *DIY dalam Angka,* 2005

Dari tahun 1999 ke 2002 terjadi penurunan jumlah yang cukup signifikan, yaitu dari 789,1 ribu orang menjadi 635,66 ribu orang. Setelah periode tersebut hingga 2008 terjadi fluktuasi. Tahun 2005 penduduk miskin sebanyak 625,8 ribu orang, tahun 2007 sebanyak 633,5 ribu orang, dan informasi terakhir dari Susenas Maret 2008 diperkirakan jumlah penduduk miskin adalah 616,3 ribu orang. Penduduk miskin tersebar hampir sama di daerah perkotaan (53%) dan di daerah perdesaan (47%). Jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan pada Maret 2008 sebesar 324, 2 ribu orang, berkurang dari keadaan Maret 2007 yang mencapai 335,3 ribu orang. Jumlah penduduk miskin di daerah perdesaan pada Maret 2008 sebesar 292,1 ribu orang, berkurang dari keadaan Maret 2007 yang jumlahnya mencapai 298,2 ribu orang. Baik di perkotaan maupun di perdesaan sama-sama berkurang, namun lebih banyak terjadi pengurangan itu di daerah perkotaan, yakni sekitar 11 ribu orang berbanding 6 ribu orang.

Penurunan jumlah penduduk miskin berkaitan dengan banyak faktor, salah satunya tercemin dalam anggaran peme-

rintah untuk pelayanan dasar bagi publik. Berkaitan dengan PAD, kabupaten yang ada di DIY masih sangat tergantung pada dana pemerintah pusat yang disalurkan melalui Dana Alokasi Khusus sebesar 90 persen, kecuali untuk kota Yogyakarta (73 persen), dan Sleman (83 persen). Meskipun demikian ketergantunganya masih tergolong tinggi. Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk kebanyakan kabupaten masih di bawah 6 persen dari keseluruhan pendapatan yang diperoleh. Nilai PAD tertinggi adalah Kota Yogyakarta (Rp 80 miliar), sedangkan terendah adalah Gunungkidul dan Kulon Progo, masing-masing Rp 20 miliar.

Sumbangan Pendapatan Bukan Pajak (PBP) juga sangat kecil dalam komposisi pendapatan secara keseluruhan. Meskipun rata-rata PAD hanya memberi masukan sebesar 5-17 persen dari tota pendapatan daerah, namun beberapa daerah tetap saja menjadikan pelayanan masyarakat sebagai sumber potensi PAD. Memang sesuai dengan pasal 3 UU No. 33 Tahun 2004, PAD bertujuan untuk mendanai otonomi daerah sesuai dengan potensi sebagai perwujudan desentralisasi. Tetapi apa jadinya kalau pasal ini diartikan untuk menggali sebanyak-banyaknya uang masyarakat untuk dapat melaksanakan otonomi tanpa ada batasan apakah yang digali uang masyarakat atau bukan. PAD Yogyakarta masih memperlihatkan betapa orang sakit masih menjadi primadona bagi Kabupaten Bantul, Gunungkidul dan Kulonprogo. Sedangkan Sleman pendapatan dari sektor kesehatan menempati posisi kedua. Berbeda dengan Kota Yogya yang tidak menjadikan kesehatan sebagai sumber utama PAD. Sayangnya pada tahun ini secara bertahap, Kota Yogya menaikkan retribusi kesehatan yang sangat mungkin pada tahun depan akan meningkatkan PAD Kota.

Tabel 15 Sumber-Sumber Terbesar PAD 2006

Daerah	PAD	Jumlah
Bantul	1. Retribusi pelayanan RSUD 2. Pajak penerangan jalan umum 3. Ret. Jasa usaha tempat rekreasi dan olah raga	15.682.736.550 8.000.000.000 2.625.000.000
Gunung Kidul	1. Retribusi kesehatan dan RSUD 2. Retribusi jasa usaha penjualan produksi usaha daerah (peternakan) 3. Retribusi pelayanan pasar	6.873.750.000 4.280.562.500 2.745.707.800
Kulon Progo	1. Retribusi pelayanan kesehatan puskesmas dan RSUD 2. Bagian laba perusahaan milik daerah 3. Pajak Penerangan jalan	14.662.248.581 2.649.846.059 2.400.000.000
Sleman	1. PPJU 2. Retribusi kesehatan dan RSUD 3. Pajak hotel	19.000.000.000 16.391.300.000 12.000.000.000
Kota Yogya	1. Pajak hotel 2. PPJU 3. Pajak restoran	19.700.000.000 14.050.000.000 9.800.000.000

Sumber: *IDEA,* 2006

Alokasi anggaran untuk pemenuhan kebutuhan dasar khusunya pendidikan dan kesehatan relatif kecil. Artinya anggaran tersebut belum mencerminkan penetapan rasio anggaran sesuai dengan UU Sisdiknas No. 2 Tahun 2003 yang menetapkan alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total APBD. Tabel berikut ini menunjukan kenyataan tersebut.

Tabel 16. Rasio Belanja Pendidikan terhadap
Total Belanja APBD Kabupaten/Kota Provinsi DIY tahun 2006

Wilayah	Total anggaran Pendidikan (Rp)	Rasio, thd. total APBD (%)	Belanja nonkedinasan (Rp)	Rasio belanja nonkedinasan thd.total APBD (%)
Bantul	265.801.329.500.000	44,79%	29.764.765.000.000	5,02%
Gunung Kidul	155.799.316.391.000	30,02%	22.841.672.500.000	4,40%
Kulon Progo	110.520.344.355.000	23,41%	30.032.862.000.000	6,36%
Sleman	308.562.732.608.000		276.517.147.788.000	
Kota Yogya	175.801.734.434.000	34,77%	18.625.788.400.000	3,68%

Sumber: IDEA 2006

Di bidang kesehatan yang merupakan salah satu pelayanan dasar bagi rakyat juga memperlihatkan kenyataan yang sama. Belanja nonkedinasan mendapat porsi yang sangat sedikit. Seperti sudah disebutkan bahwa retribusi kesehatan menjadi primadona penyumbang PAD di beberapa kabupaten.

Tabel 17. Rasio Belanja Kesehatan Terhadap Total Belanja APBD Kabupaten/Kota Provinsi DIY tahun 2006

Wilayah	Total anggaran kesehatan (Rp)	Rasio thd.total APBD (%)	Belanja non kedinasan (Rp)	Rasio belanja nonkedinasan thd. APBD (%)
Bantul	33.371.457.400	6%	9.791.343.400	29,34%
Gunung Kidul	34.567.244.026	0,47%	15.223.954.000	44%
Kulon Progo	27.550.968.857	5,83%	363.989.350	1,32%
Sleman	-	-	-	-
Kota Yogya	30.629.526.973	5,31%	7.675.753.650	25%

Sumber: IDEA 2006

G. Kinerja Pemerintahan

Kinerja tata pemerintahan merupakan aspek yang sangat penting untuk melihat sejauh mana suatu daerah memiliki kualitas yang istimewa di mata masyarakat. Perspektif dan indikator yang digunakan untuk menilainya bisa berbeda-beda. Namun yang paling umum digunakan adalah indikator menurut *Good Assassement Survey* (GAS). Secara rinci indikator tersebut sebagaimana tercantum dalam kotak di samping.

Dari 10 provinsi yang disurvei, Yogyakarta berada pada posisi nomor 4. Peringkat tertinggi yang diberikan berdasarkan respons *stakeholder* di daerah ditempati oleh Provinsi Gorontalo, disusul Provinsi Sumatera Barat, dan Provinsi Jawa Timur. Sementara itu, peringkat terendah adalah Provinsi Nanggro Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Riau.

Aspek Tata Pemerintahan

1. Kemampuan untuk memenuhi hak-hak politik dan HAM
2. Kemampuan membuat regulasi yang mampu memfasilitasi partisipasi dunia usaha dan masyarakat
3. Kemampuan mengelola konflik dan mencegah kekerasan
4. Kemampuan menciptakan kepastian hukum
5. Kemampuan memberantas korupsi
6. Kemampuan birokrasi melaksanakan kebijakan dan menyelenggarakan pelayanan

Indikator Penilaian Tata Pemerintahan (Governance Assessment)

1. Efektivitas pemerintah
2. Ketersediaan mekanisme penyampaian keluhan dan aspirasi (voice)
3. Transparansi
4. Partisipasi
5. Stabilitas politik
6. Pengendalian korupsi
7. Penegakan hukum
8. Kualitas perda

Selanjutnya, indikator-indikator tersebut dipergunakan untuk menilai kemampuan pemerintah yang menyangkut pemenuhan hak politik dan HAM, pembuatan regulasi, pengelolaan konflik, penciptaan kepastian hukum, pemberantasan korupsi, dan pelaksanaan kebijakan.[39]

Agus Pramusinto (2006) dalam penelitianya menyebutkan bahwa berkaitan dengan kemampuan pemerintah Yogyakarta memenuhi hak politik dan HAM dinilai masih rendah. Hak tersebut berkaitan dengan hak keterlibatan dan jaminan transparansi dalam prosedur dan pelaksanaan kebijakan. Sebanyak 45,16 persen menyatakan transparansi dalam prosedur pelayanan rendah.

Kemampuan lain yang penting dinilai adalah pembuatan regulasi yang berhubungan langsung dengan peningkatan kinerja pemerintahan. Utamanya jika dikaitkan dengan penegakan hukum, Perda dinilai tidak menghasilkan perubahan yang signifikan. Selain subtansinya, proses pembuatannya juga dinilai kurang mencerminkan proses yang demokratis. Pemda cenderung melakukan monopoli dan ku-

---

[39] http://www.iasi-jerman.de/wp-content/uploads/2008/08/07-profil-ga-diy.pdf. (diakses pada 20 Januari 2008 I 19:27 WIB)

rang melibatkan para pihak yang benar-benar berkepentingan terhadap perda. Kenyataan ini tidak hanya terjadi di Yogyakarta tetapi juga di daerah-daerah lain. Penelitian Bank Dunia (2006) menunjukan bahwa sebagian besar daerah jarang yang membuat perda berkaitan dengan kinerja pemerintahan. Perda yang banyak dibuat terkait dengan upaya peningkatan retribusi dan pajak daerah.

Sedangkan konflik yang terjadi di Yogyakarta, sebagaimana disajikan dalam hasil survei di atas, lebih banyak terjadi antara rakyat dan pejabat publik. Di masyarakat sendiri konflik jarang terjadi. Jikapun ada, seringkali konflik yang diderivasi dari konflik segelitir orang (elite). Fenomena konflik justru terjadi kalau masalah tersebut dikaitkan dengan pejabat publik. Konflik yang melibatkan pejabat publik bersifat horisontal dan vertikal. Yang bersifat horisontal adalah konflik antarpejabat, sedangkan konflik vertikal terjadi antarpejabat dan rakyat. Fenomena konflik yang dianggap sering terjadi adalah antarpendukung partai (35,48 persen), antara rakyat dan pejabat (29,03 persen) dan antar eksekutif dan legislatif (25,81 persen). Dari sini terlihat bahwa konflik terjadi kalau berkaitan dengan pejabat publik. Konflik antar pejabat khususnya legislatif dan eksekutif memang kerap muncul semenjak reformasi yang memberi kekuasan lebih kepada legislatif daripada di masa Orde Baru. Meskipun konflik yang terjadi pada wilayah elite ini jarang sampai merembes ke bawah, namun apabila tidak dikelola dengan baik dan tidak diselesaikan dengan bijak justru akan melahirkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pejabat publik.

Ketiga aspek lainya yaitu kemampuan menciptakan kepastian hukum, kemampuan memberantas korupsi, dan ke-

mampuan melaksanakan kebijakan dan menyelenggarakan pelayanan publik ternyata tidak berbeda dengan aspek-aspek yang telah disebutkan di atas. Masyarakat cenderung menilai kemampuan pemerintah dalan tiga hal ini masih rendah, masing-masing 45,16 persen, 46,24 persen, dan 39,78 persen.

Yogyakarta bisa dibilang memiliki prestasi yang tinggi dalam berbagai indikator dan penilaian-penilaian tertentu jika dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Sejak tahun 1999-sekarang laporan Bapennas tentang IPM, IKM, IPJ, IDJ dan sebagainya selalu menempatkan Yogyakarta di urutan daerah yang memiliki capaian perbaikan tinggi mendekati DKI Jakarta. Meskipun demikian apabila mencermati lebih jauh kenyataan pemerintahan dan anggaran justru memperlihatkan realitas yang kurang menggembirakan. Berkaitan dengan keistimewaan Yogyakarta, melalui angka-angka ini, keistimewaan harus nyata dan terasa secara konkrit di tengah-tengah *kawulo Ngayogyakarto*. Hanya dengan cara inilah keistimewaan Yogyakarta akan benar-benar menemukan pembenaranya tanpa harus repot-repot mengajukan Rancangan Undang-udang Keistimewaan sekalipun!

H. Ikhtisar

Sebagai sebuah konstruksi, keistimewaan membutuhkan perangkat pendukung yang membuatnya layak disebut istimewa meskipun keistimewaan itu baru muncul ketika ia perhadapkan secara dialektis dengan republik/kekuasaan pusat/ atau pemerintah pusat. Untuk membuatnya layak disebut istimewa maka dua hal paling krusial selalu disebut sebagi cara untuk mengingatkan. Dua hal krusial itu adalah sejarah dan

aspek pertanahan yang dinilai lain dari pada yang lain. Namun dua hal ini mengandung sesuatu yang tidak hanya tidak dapat terdefinisikan dengan jelas dan tegas, tetapi juga problematis. Problem sejarah hadir ketika sejarah dijadikan sebagai justifikasi atas suatu keinginan elite tertentu. Dapat diduga apa yang terjadi pada bangunan sejarah yang dibentuk itu yaitu melupakan banyak aspek yang dinilai tidak sesuai dengan tujuan konstruksi itu sendiri seperti kekerasan, intrik politik kerajaan, segregasi sosial, kehidupan hiburan, dan sebagainya.

Hal kedua yang penting adalah keistimewaan itu sendiri baru berbunyi saat ia dihadapkan dengan Republik Indonesia yang dalam hal ini adalah pemerintah pusat. Sehingga yang terjadi kemudian adalah substansi keistimewaan itu lebih banyak didominasi oleh kepentingan politik daripada soal bagaimana menciptakan suatu kondisi dimana masyarakat secara keseluruhan merasa terpenuhi hak-hak dasarnya sebagai warga negara dan memiliki kecukupan tertentu untuk hidup secara layak. Apa yang dilupakan dalam hal ini adalah tidak pernah secara terus menerus membunyikan keistimewaan itu dengan rakyat sendiri. Apa yang dilakukan oleh elite politik dan kalangan akademisi kaitanya dengan rancangan undang-undangan keistimewaan bukan bagaimana menghadapkan keistimewaan itu dengan cita-cita sosial dan imajinasi kehidupan masyarakat, melainkan bagian dari upaya meneguhkan keistimewaan di hadapan pemerintah pusat yang sangat kelihatan kepentingan politisnya.

Dalam kadar tertentu prosedur-prosedur politik memang dibutuhkan untuk menciptakan kerangka kerja dan otoritas untuk mendorong kebijakan yang lebih baik dalam membangun kehidupan sosial, ekonomi, dan kebudayaan yang adil.

Akan tetapi jika prosedur ini terlalu dominan dalam konstruksi maka apa yang akan terjadi selanjutnya dapat ditebak di mana mereka yang selama ini memperoleh *privilage-privilage* dari sistem yang berjalan selama ini yang kemudian diperkuat dengan konstruksi keistimewaan akan terus menguasai sumber-sumber penting akumulasi kapital yang makin besar. Jika demikian, politik dalam pengertian luas, akan semakin mengalami involusi. Sedangkan masyarakat yang tidak tersuarakan dalam konstruksi sebagai *subyek bungkam* semakin tidak memperoleh akses yang relatif semakin besar pada masa-masa selanjutnya.

Upaya untuk meneguhkan dan memperkuat posisi kebudayaan lokal, dalam bahasa melestarikan kebudayaan lokal sebagai kekayaan bangsa patut dihargai dan didukung. Namun kini di tengah arus kebudayaan yang demikian cepat dan sangat deras menggempur hampir semua referensi-referensi nilai-nilai kebudayaan, melihat otoritas tradisional sebagai pusat yang paling dapat mengendalikannya adalah sesuatu yang agak terlalu percaya diri. Yogyakarta sedang berubah ke arah yang berada di luar batas-batas nilai tradisional untuk mampu mengendalikannya. Konstruksi keistimewaan meskipun nantinya akan menjadi kekuatan pengendali tetapi tetap bukan merupakan jawaban atas perubahan tata kebudayaan ini.

Sebagai kata kerja, keistimewaan seperti sebuah subyek dari ‘permainan’ sejarah, budaya, dan kekuasaan yang kontinyu. Sebagai titik-titik tidak stabil dari sebuah identifikasi, atau sesuatu yang bersifat tambal sulam. Hal mana merupakan sebuah upaya untuk menemukan posisi yang tepat bagaimana keistimawaan menjadi sesuatu yang substansial. Kekhususan atau keistimewaan sebuah tempat bukan ditentukan oleh

sejarah internalnya yang panjang namun kenyataan bahwa tempat itu dibangun dari konstelasi hubungan tertentu dan disuarakan secara bersama-sama. Tidak ada satu kelompok yang karena batasan struktural atau kultural tidak dapat mengisi dan ikut membentuk kekhususan. Cita-cita keistimewaan Yogyakarta tentunya tidak ditujukan untuk meromantisir masa lalu. Demikian pula halnya dengan konstruksi atas keistimewaan itu sendiri harus dapat ditemukan dalam kenyataan kehidupan masyarakat yang sesungguhnya. Karena konstruksi keistimewaan akan benar-banar dapat dirasakan masyarakat sebagai penerima dan tujuan dari keistimewaan, jika sesuai dengan prinsip '*Tahta Untuk Rakyat*' maka '*Keistimewaan* (juga harus) *Untuk Rakyat!*'.







Pasar Kembang sebagai keremangan. Sumber: istimewa



Kampung pinggir sungai yang mulai berubah. Sumber: istimewa



Subyek yang tercecer dari konstruksi Keistimewaan Yogyakarta.
Sumber: istimewa



Malioboro yang semakin padat bahkan di malam hari.
Sumber: istimewa



Ambarukmo Mall sebagai ruang spasial baru di Yogyakarta. Mulai dari pembangunannya hingga kini sarat dengan konflik, antar-pewaris tanah Kasultanan dan antara pihak pengelola dengan karyawannya. Sumber: istimewa



Perumahan mewah yang mulai banyak muncul di Yogyakarta. Sumber: istimewa

BAB VI
PENUTUP

A. Negari Merdiko yang Tidak Merdeka

Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman menjadi bagian dari wilayah swapraja atau daerah kepangeran/*vorstenlanden* di wilayah negeri Hindia Belanda. Sebagai daerah otonom, Kesultanan dan Paku Alaman menerima beberapa perlakuan berbeda dari pemerintah pusat. Hubungan antara pemerinah pusat dan kerajaan diatur dalam *Rijksblaad* atau Lembaran Kerajaan. Sedangkan wilayah lain diatur melalui *Staatblad* atau Lembaran Negara. Namun untuk beberapa persoalan yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti penyediaan layanan fasilitas masyarakat yang dimaksukan demi kesejahteraan rakyat tetap diatur dalam peraturan negara.

Khusus untuk wilayah Paku Alaman perundang-undangan yang mengatur tentang hubungan anatara kadipaten dengan pemerintah pusat diatur dalam *Rijksblaad van Pakoealam Djokjakarta*. Peraturan ini terutama mengenai penerimaan dan belanja Paku Alaman.

Sejak berdirinya Pakualaman telah beberapa kali ditandatangani kontrak politik antara pemerintah pusat dengan Pakualaman. Perjanjian di awal berdirinya Pakualaman telah menunjukkan bahwa meskipun disebut pangeran *merdiko* atau/merdeka dalam sebuah kerajaan, toh Paku Alam diikat oleh berbagai peraturan yang tidak memungkinkannya untuk bebas

Istilah 'negeri dalam kontrak' sebagaimana yang telah disebutkan, mengindikasikan adanya kesetaraan dan pengakuan pihak-pihak yang terlibat sebagai entitas otonom. Politik penguasaan melalui mekanisme kontrak bagi kolonial dirasa lebih murah dan mampu bertahan dalam jangka panjang. Namun klausul-klausul dalam kontrak tersebut justru mengatur aspek-aspek penting yang seharusnya menjadi dasar kekuasaan kasultanan. Sehingga kesultanan diisolasi ke dalam ruang wewenang yang sempit. 'Kasultanan adalah bagian dari Gubernemen yang dengan sendirinya menjadi subordinat pemerintah kolonial dan Kerajaan Belanda. Gubernemen mewakili kepentingan umum sedangkan sultan mengurusi kepentingan khusus yaitu kepentingan Kasultanan khususnya'.

Dengan menggunakan perspektif ini, dalam situasi yang berbeda kontrak itu terus diperbaharui. Berakhirnya pemerintahan kolonial di Yogyakarta menandai babak baru dalam sejarah kontrak politik tersebut. Perspektif umum yang muncul dalam melihat maklumat penggabungan diri memunculkan citra-citra positif tentang sikap-sikap altruistik tertentu. Situasi kebersamaan dalam perjuangan dan kepentingan bersama untuk mengukuhkan sebuah episode negara bangsa baru memungkinkan dan—dalam batas tertentu—mengharuskan semua orang melihat maklumat itu dalam kerangka peneguhan

republik. Maklumat tersebut sebenarnya menandakan dibuatnya kontrak baru dalam momen dan situasi yang baru pula. Status 'keistimewaan' dalam maklumat 5 September 1945 mengandung dua makna; *pertama*, menghapus segala bentuk pembatasan-pembatasan yang tercantum dalam kontrak politik dengan pemerintah kolonial sekaligus menandai moment penting keterlepasan Kesultanan dari belenggu aturan kolonial, *kedua*, pengakuan kekuasan entitas politik baru yang memberi rasa nyaman khusus karena terikat dalam suatu identitas bersama yang meyakinkan; Republik Indonesia. Pergantian situasi politik nasional dari dua Orde Baru ke Reformasi memunculkan upaya untuk memperbarui kontrak politik sebelumnya. Dari gambaran di atas, adagium '*sejarah akan terulang, hanya aktornya yang berganti*', seolah menemukan konteksnya.

B. Mereka yang Menantang *Zaman*

Manusia-manusia kreatif (*creative persons*) yang dilahirkan dari sebuah kadipaten kecil Paku Alaman ini menjadi manusia-manusia yang melampaui masanya. Kemampuan Ki Hadjar Dewantara, Soerjopranoto, dan Notosuroto dalam menangkap gerak zaman yang terus berubah dan bagaimana mereka mengorientasikan diri menjadikan suatu pentradisian tersendiri di Paku Alaman, suatu kesanggupan untuk selalu berpihak pada kepentingan rakyatnya. Berani melawan otoritarianisme yang datang dari alam fikir feodal maupun kolonial. Tawaran sistem pendidikan dari keluarga Paku Alaman, mengingatkan bahwa kerajaan akan diakui eksistensinya jika dan hanya jika segala sistemnya diabdikan pada kepentingan yang lebih luas, massa rakyat. Pendidikan yang saat itu hanya dinik-

mati oleh kalangan terbatas, kelas menengah priyayi yang lahir dari masa feodalisme dan direstorasi kembali oleh kolonial untuk menjadi bagian dari rezim kekuasaannya, dikritik oleh manusia-manusia kreatif itu. Mereka menolak elitisasi segala hal: adat, seni, pendidikan, berbagai fasilitas publik yang disediakan oleh pemerintah. Pentradisian semacam ini tentu saja harus diteruskan oleh mereka yang saat ini diberi tanggung jawab memimpin kerajaan Pakualaman. Sementara, masyarakat luas, terutama masyarakat Yogyakarta, juga (di)sadar(kan) bahwa fungsi dari sebuah tata pemerintahan, baik tradisional maupun modern, semata-mata adalah untuk kesejahteraan rakyat banyak, bukan pemegang kekuasaannya belaka. Keyakinan bahwa fungsi kerajaan adalah sebagai pengayom harus selalu dihidup-hidupkan.

C. Menagih Misi Kesejarahan Paku Alam

Kadipaten Paku Alaman yang muncul pada abad ke-19 merupakan sebuah kerajaan dengan wilayah dan kekuasaan "terkecil" di Jawa, karena ia hadir bukan karena keinginan untuk membangun kekuasaan secara luas, tapi ia hanya bagian dari strategi penjajah dalam mengatur domain-domain politik-ekonomi. Situasi yang muncul dalam kasultanan direspon dengan jawaban-jawaban praktis dengan pilihan mendirikan kerajaan baru. Raja-raja yang berkuasa pada prinsipnya tidak mampu membangun sesuatu yang bersifat esensial bagi warganya, bahkan periode tertentu keluarga Paku Alaman luput dari perhatian akibat berbagai persoalan dan minimnya sumber ekonomi kerajaan. Bahkan banyak keluarga Paku Alaman menggantungkan kehidupannya pada raja, namun kemampuan ke arah itu tidak selalu ada, tak heran banyak keluarga

dalem yang lebih memilih di luar benteng untuk menentukan pilihan-pilihan.

Pada periode kolonial masing-masing raja telah memainkan perannya sesuai dengan zamannya, berjuang pada konteks kemampuan kerajaan yang berdiri di atas keangkuhan kekuasaan kolonial. Akan tetapi perubahan situasi ikut merubah banyak hal, termasuk periode akhir menjelang keruntuhan kekuasaan kolonial di Indonesia. Masuknya Jepang ke Indonesia yang hanya beberapa tahun telah merubah banyak hal, termasuk mulai beraninya kadipaten Paku Alaman menentukan sikap dalam membela republik. Apa yang dilakukan Paku Alaman tentu dipengaruhi oleh karakter sang raja, dan pendidikan PA VIII yang modern ikut menentukan pilihan-pilihan politiknya. Maka tak heran HB IX bersama PA VIII membaca situasi tahun-tahun akhir menjelang keruntuhan penjajah dengan cepat dan cerdas, yakni menempatkan rakyat pada posisi penting dalam menentukan perubahan. Misalnya tidak mengizinkan Jepang menggunakan tenaga rakyat Yogyakarta dalam proyek romusha, namun dikerahkan untuk membangun Selokan Mataram. Pada posisi ini, sikap sang raja bukan saja cerdas tapi meneguhkan prinsip perlawanan atas penindasan. Agaknya prinsip itu pula yang kemudian dijadikan pijakan oleh PA VIII untuk membangun Yogyakarta, khususnya saat HB IX tidak banyak terlibat dalam pembangunan Yogyakarta.

Langkah menarik lain tentu penting dilihat secara obyektif, khususnya usaha pemerintah daerah untuk membangun sistem pemerintahan secara demokratis. PA VIII bersama Dewan Pemerintahan Daerah berusaha membangun pemerintahan Yogyakarta secara elegan dengan mendistribusikan kekuasaan lewat cara-cara yang *fair*, yakni membangun lembaga

dewan lewat partisipasi publik. Sekalipun jalan yang diambil adalah pemilihan umum dan merupakan hal yang baru. Di bawah PA VIII proyek idealis itu dijalankan, menariknya, sekalipun dengan cara-cara yang sangat parsial, pemilu dapat menghasilkan lembaga dewan yang lebih representatif. Pada masanya hal itu jauh lebih baik dibanding sistem penunjukan yang banyak menimbulkan masalah.

Banyak orang mengira apa yang dilakukan Yogyakarta dalam membangun sistem pemerintahan sangat unik, setidaknya, Yogyakarta sangat kental nuansa kerajaan dengan bumbu-bumbu yang masih feodal. Namun dua rajanya kemudian mencoba memecah *kejumudan* itu dengan mengizinkan wilayah kekuasaannya diselenggarakan pemilihan umum untuk membangun sistem pemerintahan yang demokratis. Pemikiran dua raja Yogyakarta itu menyiratkan dari keinginan mereka dilihat sebagai raja yang modern dengan mengaplikasikan ide-ide Barat sebagaimana ia dididik, tetapi sekaligus juga ingin menyelamatkan keraton agar tetap berwibawa dengan tidak mengizinkan kursinya disentuh pihak lain.

Artinya, pendistribusian kekuasaan dengan cara-cara pemilu dianggap demokratis sekaligus memberikan kesan bahwa rakyat akan mudah memahami bahwa kekuasaan raja tetap mutlak di tangannya sekaligus sebagai pemimpin kepala daerah. Inilah kecerdikan HB IX dan PA VIII dalam memainkan kartu politik secara santun sekaligus politik pencitraan yang kuat tanpa kehilangan sedikitpun pamor dan kekuasaannya.

Pembacaan lebih luas atas pengalaman Yogyakarta dalam membangun sistem pemerintahan secara demokratis menjadi tolok ukur untuk melihat Yogyakarta dan demokra-

tisasi. Benar bahwa PA VIII dan HB IX telah melakukan banyak hal untuk membangun sistem pemerintahannya yang demokratis, dan benar pula bahwa Sultan HB IX telah memelopori dan memberikan contoh bagi Indonesia bagaimana berdemokrasi secara bijak dan arif. Benar pula kemudian Yogyakarta disebut istimewa karena beberapa alasan, salah satunya hal-hal di atas. Namun dua raja ini sebenarnya tidak pernah membiarkan kursi kekuasaan pemerintahan daerah disentuh oleh pihak manapun. Artinya, sekalipun ide pemilu pada tahun 1951—1957 adalah upaya terbaik dalam membentuk sistem pemerintahan, namun dengan menggenggam kursi kekuasaan Dewan Pemerintahan Daerah Yogyakarta di tangannya dengan 'alasan undang-undang keistimewaan Yogyakarta', menempatkan kerancuan cara berfikir dan sistem demokrasi yang sedang dibangun. Hal itu pula yang menjadikan Yogyakarta selalu bermasalah dan tidak pernah selesai dalam menentukan pilihan politiknya, karena keistimewaan dijadikan beban sejarah.

Berbagai eksperimentasi yang dilakukan oleh orang-orang terbaik di Paku Alaman dan oleh Paku Alam sendiri dalam mengemban tugas kepemimpinan, terutama berdemokrasi di alam kemerdekaan, memberi inspirasi bagi kelanjutan misi kesejarahannya.

D. SG dan PAG: Menghidup-hidupkan Mitos Kerajaan Sebagai Pengayom

Status tanah adat (Sultan Ground dan Paku Alaman Ground) sebenarnya mampu memberikan kesempatan masyarakat memiliki akses pada tanah. Akan tetapi hal ini sangat tergantung pada sikap sang penguasa untuk mendermakan tanahnya

kepada rakyat, ikut memberi jaminan atasnya, dan melindungi dari kekuatan besar yang tidak bisa dihadapi sendiri oleh rakyatnya. Agar aksesibilitas itu mendapat jaminan yang langgeng, maka perlu didefiniskan kembali apa arti adat itu, apakah adat itu lebih menyangkut pada elit adat ataukah juga komunitas/anggota adat, serta kelembagaan adat yang di dalamnya ada "paugeran-paugeran" yang ditaati dan disepakati bersama, dan menjadi dokumen publik yang bisa dilihat agar semuanya bisa saling melakukan kontrol.

Sertifikasi tanah, sebagai tafsir minimalis terhadap pelaksanaan UUPA di Yogyakarta, sebaliknya juga rentan terhadap praktik-praktik komersialisasi yang akan mengiringinya. Sertifikasi seringkali, pada kenyataannya, menjadi awal untuk memudahkan alih fungsi dan kepemilikan lahan melalui pasar tanah. Tidak hanya pengalaman yang pernah terjadi di Yogyakarta (pada tahun 1919, 1984, dan 1990-an), juga di beberapa negara, kasus sertifikasi selalu memberi gambaran serupa.

Sebaliknya juga, status adat juga bisa menjadi kekuatan imperatif untuk memarjinalkan masyarakat ketika adat digunakan sebagai dalih oleh para elitenya. Kasus rencana penambangan pasir besi di Kulon Progo memberi pemahaman bagi kita, bagaimana seharusnya tanah yang dilindungi secara adat, selayaknyalah diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat banyak. Ia sekaligus menyadarkan akan bahaya yang ditimbulkan, jika adat justru hanya untuk memberi jaminan pada segelintir orang. Adat dikerdilkan maknanya menjadi 'hak milik pribadi' yang bisa ditawarkan kepada siapapun yang bisa membelinya. Sebab adat adalah kebudayaan, sebagaimana budaya, ia adalah 'buatannya' orang banyak.

Pelaksanaan UUPA di Yogyakarta barangkali juga bisa

menjadi pembelajaran untuk memikirkan ulang bagaimana cara terbaik, untuk di satu sisi hukum nasional ditaati, dan di sisi lain bagaimana hukum itu dijalankan di atas ruang sosial, historis, dan geografis yang ada. Melalui Yogyakarta, bukan saja bagaimana kemudian UUPA 'memandang' hukum adat, namun sekaligus bagaimana lokalitas-lokalitas itu 'memandang' balik UUPA. Sebagaimana pengalaman Reforma Agraria di India, pemikiran ke arah pelaksanaan Reforma Agraria yang diatur oleh pemerintah (hukum) pusat, namun pelaksanannya diserahkan kepada daerah-daerah, perlu dilakukan. Hal ini mengingat perbedaan kondisi masyarakat dengan latar sejarah yang berbeda dan pengalaman politik yang multiragam.

Bila aspek pertanahan dianggap sebagai salah satu substansi keistimewaan Yogyakarta, maka ia terletak bukan pada status kepemilikannya; SG, PAG, ataukah negara, akan tetapi apakah penguasaan itu diperuntukkan sebesar-besarnya bagi rakyat, jaminan aksesibilitas, dan kepastian hukum pada mereka.

E. Mengingat dan Melupakan: Berbagai Aspek Keistimewaan Yogyakarta

Sebagai sebuah konstruksi, keistimewaan membutuhkan perangkat pendukung yang membuatnya layak disebut istimewa meskipun keistimewaan itu baru muncul ketika ia didinamisir dengan republik/kekuasaan pusat/atau pemerintah pusat. Untuk membuatnya layak disebut istimewa maka dua hal paling krusial selalu disebut sebagi cara untuk mengingatkan. Dua yang krusial itu adalah sejarah dan aspek pertanahan yang dinilai lain dari pada yang lain. Namun dua hal ini mengandung sesuatu yang tidak hanya tidak dapat terdefi-

nisikan dengan jelas dan tegas, tetapi juga problematis. Problem sejarah hadir ketika sejarah dijadikan sebagai justifikasi atas suatu keinginan elite tertentu. Dapat diduga apa yang terjadi pada bangunan sejarah yang dibentuk itu, yaitu melupakan banyak aspek yang dinilai tidak sesuai dengan tujuan konstruksi itu sendiri seperti kekerasan, intrik politik kerajaan, segregasi sosial, kehidupan seks, dan sebagainya.

Hal kedua yang penting adalah keistimewaan itu sendiri baru berbunyi saat ia dihadapkan dengan Republik Indonesia yang dalam hal ini adalah pemerintah pusat. Sehingga yang terjadi kemudian adalah substansi keistimewaan itu lebih banyak didominasi oleh kepentingan politik daripada soal bagaimana menciptakan suatu kondisi dimana masyarakat secara keseluruhan merasa terpenuhi hak-hak dasarnya sebagai warga negara dan memiliki kecukupan tertentu untuk hidup secara layak. Apa yang dilupakan dalam persoalan ini adalah tidak pernah secara terus-menerus membunyikan keistimewaan itu dengan rakyat sendiri. Apa yang dilakukan masyarakat kaitanya dengan Rancangan Undang-Undangan Keistimewaan bukan bagaimana menghadapkan keistimewaan itu dengan cita-cita sosial dan imajinasi kehidupan masyarakat melainkan sebagai bagian dari upaya meneguhkan keistimewaan di hadapan pemerintah pusat yang sangat kelihatan kepentingan politisnya.

Dalam kadar tertentu prosedur-prosedur politik memang dibutuhkan untuk menciptakan kerangka kerja dan otoritas untuk mendorong kebijakan yang lebih baik dalam membangun kehidupan sosial, ekonomi, dan kebudayaan yang adil. Akan tetapi jika prosedur ini terlalu dominan dalam konstruksi maka apa yang akan terjadi selanjutnya dapat ditebak. Mereka

yang selama ini memperoleh *privilage-privilage* dari sistem yang berjalan selama ini dan kemudian diperkuat dengan konstruksi keistimewaan akan terus menguasai sumber-sumber penting akumulasi kapital yang makin besar. Sedangkan masyarakat yang tidak tersuarakan dalam konstruksi sebagai *subyek bungkam* semakin tidak memperoleh akses yang relatif semakin besar pada masa-masa selanjutnya.

Upaya untuk meneguhkan dan memperkuat posisi kebudayaan lokal dalam bahasa melestarikan kebudayaan lokal sebagai kekayaan bangsa patut dihargai dan didukung. Namun kini ditengah arus kebudayaan yang demikian cepat dan sangat deras menggempur hampir semua referensi-referensi nilai-nilai kebudayaan, melihat otoritas tradisional sebagai pusat yang paling dapat mengendalikanya adalah sesuatu yang agak terlalu percaya diri. Yogyakarta sedang berubah ke arah yang berada diluar batas-batas nilai tradisional untuk mampu mengendalikanya. Konstruksi keistimewaan meskipun nantinya akan menjadi kekuatan pengendali tetapi tetap bukan merupakan jawaban atas perubahan tata kebudayaan ini.

Sebagai kata kerja, keistimewaan seperti sebuah subyek dari "permainan" sejarah, budaya, dan kekuasaan yang kontinyu. Sebagai titik-titik tidak stabil dari sebuah identifikasi, atau sesuatu yang bersifat tambal sulam. Merupakan sebuah upaya untuk menemukan posisi yang tepat bagaimana keistimawaan menjadi sesuatu yang substansial. Kekhususan atau keistimewaan sebuah tempat bukan ditentukan oleh sejarah internalnya yang panjang namun kenyataan bahwa tempat itu dibangun dari konstelasi hubungan tertentu dan disuarakan secara bersama-sama. Tidak ada satu kelompok yang karena batasan struktural atau kultural tidak dapat mengisi dan ikut

membentuk kekhususan. Cita-cita keistimewaan Yogyakarta tentunya tidak ditujukan untuk meromantisir masa lalu. Demikian pula halnya dengan konstruksi atas keistimewaan itu sendiri harus dapat ditemukan dalam kenyataan kehidupan masyarakat yang sesungguhnya. Karena konstruksi keistimewaan akan benar-banar dapat dirasakan masyarakat sebagai penerima dan tujuan dari keistimewaan, jika sesuai dengan prinsip '*Tahta Untuk Rakyat*' maka '*Keistimewaan* (juga harus) *Untuk Rakyat*'.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel dan Buku

Abdur Rozaki & Titok Hariyanto, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: Ire Press, 2003.

Abdurachman Surjomihardjo, *Kota Yogyakarta 1880—1930: Sejarah Perkembangan Sosial*. Yogyakarta: Yayasan untuk Indonesia, 2000.

______,(ed.). *Taman Siswa dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan*.Yogyakarta: Percetakan Taman Siswa, 1990.

______, *Yogyakarta Tempo Doeloe Sejarah Sosial 1880—1930*. Yogyakarta: Komunitas Bambu, 2008.

Achiel Suyanto, "Keistimewaan DIY dalam Tinjauan Sosio-Yuridis", dalam *Kedaulatan Rakyat* 19 April 2007.

Adnan Buyung Nasution, dkk. *Federalisme untuk Indonesia*, Jakarta:Kompas, 1999.

Affan Gaffar, *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1992.

Ahmad Nashih Luthfi & Saiful Hakam, *Kliping Data tentang Keistimewaan Yogyakarta*. tidak diterbitkan, 22

Juli—2 Agustus 2002.

Album Perjuangan Kemerdekaan 1945—1950, Dari Negara Kesatuan ke Negara Kesatuan. Jakarta: Badan Pimpinan Harian Pusat Korps Cacad Veteran RI dan Penerbit Alda, 1975.

Alfian, *Hasil Pemilu 1955 untuk Dewan Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Leknas LIPI, 1971.

Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Komunitas-komunitas Terbayang*. Yogyakarta: Insist-Pustaka Pelajar, 2001.

Arief Ramelan Karseno (ed.), *Dari Jogja Untuk Indonesia, Sebuah Wacana Kebijakan Publik*. Yogyakarta: INSPECT, 2004.

Arwan Tuthi Artha, *Yogyakarta Tempo Doeloe, Sepanjang Catatan Pariwisata*. Yogyakarta: Bigraf Publising, 2002.

Atmakusumah (peny.), *Tahta untuk Rakyat: Celah-celah Kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX*. Jakarta: Gramedia, 1982.

Badan Pusat Statistik, *Penduduk Indonesia, Biro Pusat Statistik Sosial, Kultural, dan Umum*. Jakarta: BPS, 1958.

Bambang Purwanto, "*Keberuntungan Yogyakarta Punya Rakyat Yang Istimewa*", dalam www.*Kompas*.com, Jum'at, 3 Oktober 2008.

______, dkk. (ed.), *Dari Revolusi ke Reformasi 50 Tahun Universitas Gadjah Mada*. Yogyakarta: PUSPAR UGM, 1999.

Bambang S Dewantara, *100 Tahun Ki Hajar Dewantara Bapak Pendidikan*. Jakarta: Pustaka Kartini, Cetakan Pertama, 1989.

Bambang Sukawati, *Raja Mogok: R.M. Soerjopranoto*. Jakarta:

Hasta Mitra, 1983.

Budiawan, *Anak Bangsawan Bertukar Jalan*. Yogyakarta: LKiS, 2006.

Budi Susanto SJ, *Peristiwa Yogya 1992: Siasat Politik Massa Rakyat Kota*. Yogyakarta: Kanisius-Lembaga Studi Realino, 1993.

Buku Pegangan Petugas Pemilihan Umum. Yogyakarta: Kantor Pemilihan Pusat Provinsi Yogyakarta, 1951.

Caldwell, Malcom & Ernst Utrecht, *An Alternative History of Indonesia*, APCOL: Sidney, 1979.

Cholis Aunurrohman, *Malioboro*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.

Chris Verdiansyah (ed.), *Politik Kota dan Hak Warga Kota*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2006.

Colombijn, Freek, dkk. (ed.), *Kota Lama, Kota Baru; Sejarah Kota-Kota di Indonesia*. Yogyakarta: Ombak, 2008.

Cornelis Lay, dkk, *Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan RUU Keistimewaan Yogyakarta* Vol. 2, No. 1, Yogyakarta : Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, 2008.

Darmosugito, *Kota Yogyakarta 200 Tahun*. Yogyakarta: Panitia Peringatan 200 Tahun,1956.

Djoko Surjo, dkk, *Gaya Hidup Masyarakat Jawa di Pedesaan: Pola Kehidupan Sosial–Ekonomi dan Budaya*. Jakarta: Dirjen Kebudayaan Depdikbud, 1985.

Edi Sedyawati, *Indonesia dalam Budaya*, Buku 1, *Kebutuhan Membangun Bangsa yang Kuat*. Jakarta: Wedatama Widya Sastra,2007.

Eko Budi Wahyono, "Pendaftaran Tanah di Propinsi DIY, (Dapatkan Tanah SG-PAG Didaftar/Disertipikatkan?)", makalah tidak diterbitkan, disampaikan pada diskusi

bulanan STPN.

Emha Ainun Najib, *Yogya Indonesia Pulang-Pergi*. Yogyakarta: Zaituna, 1999.

Farida Soemargono, *Sastrawan Malioboro 1945-1960*. Nusa Tenggara Barat: Lengge, 2004.

Feith, Herbeth, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia,* Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962.

______, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. Jakarta: KPG, 1999.

Foucault, Michel, *Ingin Tahu Sejarah Seks*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.

Furnivall, J. S, *Netherlands India*. Cambridge, 1937.

G. Budi Subanar, *Bayang-bayang Sejarah Kota Pendidikan Yogyakarta*. Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma, 2008.

Gunawan Ryadi & Darto Harnoko, *Sejarah Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta, Mobilitas Sosial D.I. Yogyakarta Periode Awal Abad 20-an*. Jakarta: Departemen Pendidikan & Kebudayaan RI,1993.

Hamengku Buwono X, "Berbakti bagi Ibu Pertiwi", dalam *Kedaulatan Rakyat* tanggal 9 April 2007.

H.A.R. Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan, Suatu Tinjauan dari Perspektid Studi Kultural*. Magelang: Indonesia Tera, 2003.

Harsya W. Bactiar, dkk, *Masyarakat dan Kebudayaan*. Jakarta: Djambatan, 1988.

Hauben, Vincent J.H., *Keraton dan Kumpeni: Surakarta dan Yogyakarta 1830—1870* (taerj.). Yogyakarta: 1994.

Hendro Prabowo, *Pluralisme dalam Pengaturan, Penguasaan, dan Kepemilikan Tanah di Propinsi Daerah Isti-*

mewa Yogyakarta, Tesis tidak diterbitkan Program Studi Hukum, Jurusan Ilmu-ilmu Sosial, Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2005.

Heru Nugroho, dkk (*ed.)*, *Interpretasi Kritis Keistimewaan Yogyakarta*, Yogyakarta: Centre for Critical Social Studies, 2002.

Irwan Abdullah, *Dialektika Nature, Culture, dan Struktur: Analisis Konteks, Proses, dan Ranah dalam Konstruksi Bencana*. Yogyakarta: UGM, 2006.

______, *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.

Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila* (cetakan keempat). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.

Jelinek, Lea, *Seperti Roda Berputar: Perubahan Sosial Sebuah Kampung di Jakarta*. Jakarta: LP3ES, 1995.

Joyokusumo, "Kraton, Otonomi Daerah dan Good Governance di DIY (tulisan bersambung)" dalam *Kedaulatan Rakyat* tanggal 23, 24, 26 Februari 2007.

______, "Keistimewaan Tidak di UU 3/50; DIY Bukan Monarkhi Konstitusi" dalam *Kedaulatan Rakyat* 03 Juli 2007.

Julianto Ibrahim, *Kraton Surakarta dan Gerakan Anti Swapraja*. Yogyakarta: Malioboro Press, 2008.

Kepartaian di Indonesia Jakarta: Deppen, 1951.

Kerdjik, Rosa, M.T., *Wayang Liederen Biografi Politik Budaya Noto Soeroto*. Jakarta: Komunitas Bambu, 2002.

Koentjaraningrat (ed.), *Masalah-masalah Pembangunan, Bunga Rampai Antropologi Terapan*. Jakarta: LP3ES, 1982.

Kusumah Hadinigrat & Djenen (Ed.), *Geografi Budaya dalam*

Wilayah Pembangunan D.I.Y. Yogyakarta: Proyek Inventarisasi, 1980.

Lombard, Denys, *Nusa Jawa: Silang Budaya, Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris*. Jakarta: Gramedia, 2000.

Lukisan Jalannya Pemilihan Umum. Yogyakarta: Kantor Pemilihan Pusat Propinsi, 1951.

Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, *Karya Ki Hadjar Dewantara Bagian Pendidikan*. Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, 1977.

Masri Singarimbun, *Penduduk dan Perubahan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996.

Mochammad Tauchid, *Ki Hajar Dewantara Pahlawan dan Pelopor Pendidikan*. Yogyakarta: Madjelis Luhur Persatuan Taman Siswa, 1968.

Moedjanto, *Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman*. Yogyakarta: Kanisius,1994.

Murray, Tania Li, *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2002.

______,*The Will to Improve: Govermentality, Development, and the Practice of Politics*. Duham: Duke University Press, 2007.

M.A. Woro Astuti, "Partai Katolik dalam Pemilu 1955 di Kotamadya Yogyakarta", Yogyakarta: Skripsi Sarjana Muda Ilmu Sejarah Fak. Sastra UGM, 1980.

Mudjiono, *Sarkem, Reproduksi Sosial Pelacuran*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.

Muhammad Zamzam Fauzannafi, "Sejarah dan Institusionalisasi Kampung Tungkak", dalam Jurnal *Kampung,* Yayasan Pondok Rakyat, tt.

Nakagawa, Sin, dkk, *Urban Culture Research*, Volume 1, Yog-

yakarta: Urban Culture Research Centre, 2003.

Niel, Robert van, *Munculnya Elite Modern Indonesia*. Jakarta: Pustaka Jaya, 1984.

Rob Nieuwenhuys, *Mirror of The Indies*. Singapore: Periplus, 1999.

Noer Fauzi, "Dari Okupasi Tanah Menuju Pembaruan Agraria: Konteks dan Konsekuensi dari Serikat *Petani* Pasundan (SPP) di Garut, Jawa Barat", dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa* (edisi revisi). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.

Nuraini Setiawati, *Dari Tanah Sultan menjadi Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Yogyakarta setelah Reorganisasi Tanah 1917*. Tesis pada Program Studi Sejarah Jurusan Ilmu-ilmu Humaniora, Universitas Gadjah Mada, 2000.

Onghokham, "Perubahan Sosial di Madiun selama Abad XIX: Pajak dan Pengaruhnya terhadap Penguasaan Tanah", dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa* (edisi revisi). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.

Ki Hajar Dewantatara, Pidato pemberian gelar Doktor Honoris Causa oleh Prof. Sardjito di depan Senat Universitas Gadjah Mada Yogyakarta 1956.

P.J. Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta, 1942—1974: Sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta: Kanisius, 1994.

Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan*

Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota DPR dan Konstituante. Jakarta: PPI, 1958.

Pedoman Pemilihan Umum dalam Menentukan Wakil untuk DPR. Yogyakarta: Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Yogyakarta, 1951.

Pemilihan Anggauta D.P.R. Daerah Propinsi, Kabupaten Kotaprdja, Kelurahan Berdasarkan Undang-undang No. 7 Tahun 1950 dan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1950. Yogyakarta: Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Jogjakarta, 1951.

Pemilihan Umum Anggota DPRD Swatantra Tingkat I Daerah Istimewa Jogjakarta Tahun 1957. Yogyakarta: Panitia Pemilihan Daerah Istimewa Yogyakarta, 1958.

Peraturan Perundang-undangan tentang Pembentukan DIY Beserta Kabupaten dan Kota dalam Lingkungannya (UU 3/1950; UU 15/1950; UU 16/1950; UU 19/ 1950; PP 31/1950; PP 32/1950; UU 18/1951; UU Drt 5/1957; UU 14/1958).

Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1948; UU 1/1957; PenPres 6/1959; UU 18/1965; UU 5/1974; UU 22/1999; dan UU 32/ 2004).

P.M. Laksono, "Visualitas Gempa Yogya 27 Mei 2006", dalam *Jurnal Masyarakat Indonesia,* Jilid 33, Vol.2 (Jakarta:LIPI Press,2007).

Poeze, Harry A., *Di Negeri Penjajah: Orang Indonesia di Negeri Belanda*. Jakarta: KPG dan KITLV, 2008.

R. Hardjono, *Komuniti Tionghoa Jogjakarta: Sejarah Minoritas Lokal dengan Fokus Sosiologis*, Yogyakarta: IKIP Sanata Dharma, 1970.

Raffles, Thomas Stamford, *The History of Java* (terj.). Yog-

yakarta: Narasi, 2008.

Reid, Anthony, *Perjuangan rakyat, Revolusi dan Hancurnya Kerajaan di Sumatera*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1987.

Republik Indonesia: Daerah Istimewa Yogyakarta. Jakarta: Kementerian Penerangan, 1953.

Ricklefs, M.C, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*. Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2005.

______, *Yogayakarta di Bawah Sultan Mangkubumi 1749—1792*(terj.). Yogyakarta: Mata Bangsa, 2002.

Ririt Yuniar, *The Politic of Opening Ceremony, Tukang Becak dan Cermin Kehidupan*. Yogyakarta: Kayoman, 2008.

Sarjita, "Kajian Yuridis tentang Status Tanah Swapraja dan Eks Swapraja dalam Hukum Tanah Nasional", Makalah untuk diskusi bulanan PPPM-STPN. Yogyakarta, 18 Maret 2005.

Sajoga, "Riwayat Perjuangan Taman Siswa 1922—1952" dalam *Tigapuluh Tahun Taman Siswa*. Yogyakarta, Percetakan Taman Siswa, 1956.

Sartono Kartodirjo, *Perkembangan Kehidupan Priyayi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1987.

______, *Seputar Yogyakarta dan Beberapa Tokoh Kepemimpinannya*. Yogyakarta: tp., 1995.

Sediono M. P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa* (edisi revisi). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.

Sediono M.P. Tjondronegoro, "Strategi Implementasi Program Pembaruan Agraria Nasional", dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad*

Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa (edisi revisi). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.

Sekitar Pemilihan Umum. Jilid I. Jakarta: Kempen, t.t.

Sekitar Pemilihan Umum. Jilid II. Jakarta: Kempen, t.t.

Sen, Amartya, *Kekerasan dan Ilusi Tentang Identitas*. Serpong: Marjin Kiri, 2007.

Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada Unievrsity Press, 1981.

______, "*Land Reform* di Indonesia", dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa* (edisi revisi). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.

Shiraisi, Takashi, *Zaman Bergerak: Radikalisme 1912—1926*. Jakarta: Grafiti Utama, 1997.

Sigit Putranto Kusumowidagdo, "Sistem Pemilihan Umum Universal dan Parokial", Jakarta: *Prisma*, No. 9, September 1981.

S. Nasution, *Sejarah Pendidikan Indonesia*. Bandung: Jemmers, 1983.

S. Poedjoboentoro, Nj, "Wanita dalam Pemilihan, Ikut Melaksanakan Azas2 Demokrasi", dalam Majalah *Merdeka*, 1 Desember 1951.

Soedarisman Poerwokoesoemo, *Kasultanan Yogyakarta, Suatu Tinjauan Tentang Kontrak Politik (1877—1940)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985.

______, *Kadipaten Pakualaman*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985.

______, *Proces Demokratisering Daerah-Istimewa Jogja-*

karta, *DPR Daerah Istimewa Jogjakarta*. Buku Ulang Tahun DPR DIJ ke-I, Yogyakarta: Djawatan Penerangan DIY, 1952.

______, *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press,1984.

Soepardjo Rustam "Teks Sambutan Menteri Dalam Negeri pada Upacara Pemberlakuan Sepenuhnya *Undang*-Undang Pokok Agraria di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta", Yogyakarta, 24 September 1984.

Soetiknjo, dkk, *Pertumbuhan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Pemda, 1977.

Statistik Pemerintah Daerah Istimewa Jogjakarta. Tahun 1962, Yogyakarta: BPS, DIY, 1963.

Statistik Pemerintahan Daerah Istimewa Jogjakarta Tahun 1963. Yogyakarta: Biro Statistika Daerah Istimewa Jogjakarta, 1964.

Statistik Pemerintahan Daerah Istimewa Jogjakarta. Yogyakarta: Sekretariat Pemda DIY, 1957.

Statistik Pemerintahan Daerah Istimewa Jogjakarta, Yogyakarta: Pemda DIY, 1957,

Suhartono, dkk, *Parlemen Desa: Dinamika DPR Kalurahan dan DPRK Gotong Royong*. Yogyakarta: Lapera, 2000.

Suhartono, dkk, *Yogyakarta Ibukota Republik Indonesia, 1946—1949*. Yogyakarta: Tim Penulis dan Yayasan Soedjatmoko, 2002.

Sumarni, "PKI dalam Pemilihan Umum di Kota Pradja Jogjakarta", Yogyakarta: Skripsi Sarjana Muda Ilmu Sejarah Fak. Sastra UGM, 1964.

Tamrin Amal Tamagola, *Republik Kapling*. Yogyakarta: Re-

sist Book's, 2006.

Taufik Rahzen, et.al., *Tanah Air Bahasa; Seratus Jejak Pers*. Jakarta: I: Boekoe, 2007.

Tim Maula, dkk, *Jika Rakyat Berkuasa*, Bandung: Pustaka Hidayah. 1999.

Triwarsa Dewan Perwakilan Rakjat Daerah Kotapradja Jogjakarta, 1950—1953. Yogyakarta: Panitia Penerbitan Buku Triwarsa DPR Kotaprdja Jogjakarta, 1953.

Tri Wijayaningrum, *Dari Buruh Tani ke Pembantu Rumah Tangga: Studi Tentang Perubahan Mata Pencaharian Wanita Tani Miskin di Desa Sinduharjo, Kecamatan Ngaglik, Sleman Yogyakarta*. Skripsi tidak diterbitkan, Yogyakarta: Fakultas Ilmu Budaya UGM, 2004.

Ulang Tahun ke-I D.P.R. Daerah Istimewa Jogjakarta, 24 Desember 1951—1952. Yogyakarta: Djawatan Penerangan Daerah Istimewa Jogjakarta, 1952.

Umar Kayam, *Madhep Ngalor Sugih, Madhep Ngidul Sugih*. Jakarta: Pustaka Utama Grafitti, 1997.

Usep Ranawidjaja, *Swapradja, Sekarang dan dihari Kemudian*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 1955.

Y. Argo Twikromo, *Gelandangan Yogyakarta: Suatu Kehidupan dalam Bingkai Tatanan Sosial Budaya Resmi*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1999.

Koran, Majalah, Jurnal, Internet

Balairung Edisi 40, Tahun XX, *Menera Kota Menakar Peradaban, Narasi atas Modernitas dan Pergulatan Manusia*. Yogyakarta: Balairung, 2006.

Bambang Sigap Sumantri, "*Keberuntungan Yogyakarta*

Punya Rakyat Yang Istimewa", http://www.kompas.com/read/xml/2008/10/03/07192665/keberuntungan.yogyakarta.punya.-rakyat.yang.istimewa. Jum'at, 3 Oktober 2008, 07.19 WIB.

Bernas 21 April 2003.

Bernas 6 Agustus 2008.

Dirgahayu, "Pemilihan Umum Langsung dan Bertingkat". No. 19, 1 November 1952.

Dirgahayu, "Pendjelasan Menteri Penerangan Mengenai Pengumuman Pemerintah tentang Penundaan Pemilihan Anggota DPR ke II", No. 5, Oktober 1958.

Ekspresi, "Menebas Pasar", Edisi XIX TH XIV Januari. Yogyakarta: LPM UNY, 2007.

Emha Ainun Najib, "Antara Tiga Kota", http://images.sudarjanto.multiply.com/attachment/0/R5MvDg0KCDMAABHIbf01/Emha%20Ainun%20Najib.pdf?nmid=78399174 diakses tanggal 14 Januari 2009 pkl. 14.30.

Gerbang, Vol 06, No 08, *Merawat Akal Sehat: Pendidikan, Nalar Kritsi, dan Demokrasi*, Surabaya: eLSAD dan TAF,2000

Himmah, edisi 2, 2002.

Himmah, "Balada Utang Kita", Edisi III TH XXXV Mei, Yogyakarta: LPM UII, 2003.

Hitsma, Edisi 1, 12, *Serpih Perona di Relung Kota*, Yogyakarta: Jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya UGM, 2006.

Kalam, Edisi 3, *Nasionalisme: Antara Kenangan dan Tindakan*, Jakarta: Yayasan Kalam & Pustaka Utama Grafiti, 1994.

Kampung, No. 02/2005, *Warga Penduduk Penghuni Kota*,

Yogyakarta: Yayasan Pondok Rakyat (YPR), 2005.

Kedaulatan Rakyat 23 Mei 2007, tentang "Sultan HB X Soal Kepemimpinan; 'Jangan Ada Dualisme di DIY".

Kedaulatan Rakyat 02 Juni 2008, tentang "Pansus RUU Keistimewaan DIY Diperpanjang"

Kedaulatan Rakyat 03 Juli 2007, tentang "Kesitimewaan Tidak di UU 3/ 50; DIY Bukan Monarkhi Konstitusi".

Kedaulatan Rakyat 05 Juni 2007, tentang "Draft RUUK DIY Tak Minta Status Keistimewaan; Joyokusumo Tolak Konsep JIP".

Kedaulatan Rakyat 07 Juni 2008, tentang "Sultan Tegaskan Bukan Kandidat Presiden; Kraton Tolak Bicara Materi RUUK".

Kedaulatan Rakyat 09 April 2007 tentang "Rakyat Bantul Siap Gelar 'Pisowanan Agung'".

Kedaulatan Rakyat 11 April 2008 tentang "DPRD Gelar Rapur Soal Jabatan Gubernur; PKS Bersiap Hadapi Pilgub".

Kedaulatan Rakyat 18 Juni 2008, tentang "Demokrasi DIY Beda dengan Amerika; Draf RUUK DIY Masih Ditahan Setneg".

Kedaulatan Rakyat 19 April 2007, tentang "Jika Untuk Jabatan Lebih Tinggi Rakyat Dukung Langkah Sultan".

Kedaulatan Rakyat 2 September 2008 tentang "Kecewa Pada Konsep Sebelumnya kraton ajukan RUUK DIY".

Kedaulatan Rakyat 20 September 2007, tentang "Hari Ini DPD Sahkan RUUK DIY ; Gubernur/ Wagub DIY Dipilih Langsung".

Kedaulatan Rakyat 21 Agustus 2008, tentang "Presiden Serahkan Draf RUUK DIY ke DPR".

Kedaulatan Rakyat 22 September 2007, tentang "Banyaknya Draft RUUK DIY; Memperkaya Materi Pembahasan".

Kedaulatan Rakyat 24 April 2008, tentang "DPRD DIY Bentuk Pansus Keistimewaan: Depdagri kirim Tim Pemantau Rapor".

Kedaulatan Rakyat 26 Maret 2008, tentang "Jika Tak Sesuai Aspirasi; 'Sidang Rakyat' Tolak RUUK DIY".

Kedaulatan Rakyat 28 April 2008, tentang "KR Group Peroleh Penghargaan; Ribuan Warga Bantul Aksi ke DPR".

Kedaulatan Rakyat 31 Agustus 2007, tentang "Sekjen Depdagri Pastikan : Pilkada DIY 2008 Gunakan UUK".

Kedaulatan Rakyat 4 September 2008, tentang "Draf RUUK DIY Usulan Keluarga Kraton; Sultan Tak Tahu Materinya".

Kedaulatan Rakyat, 21 februari 1984.

Kedaulatan Rakyat, 27 Maret 1984.

Kedaulatan Rakyat, 27 Maret 1984.

Kedaulatan Rakyat, 28 Mei 1984.

Kompas 09 April 2007, (Lembaran Daerah Yogyakarta) hlm A, (Pernyataan Sultan, Sentilan bagi Masyarakat).

Kompas 09 April 2007,(Lembaran Daerah Yogyakarta) hlm. B, (Ulang Tahun Ngarso Dalem yang Sarat Makna).

Kompas 09 April 2007, (Lembaran Daerah Yogyakarta) hlm C, ("Saya Merasa Terharu dan Bangga").

Kompas 10 April 2007(Lembaran Daerah Yogyakarta), (DPD akan menjaring aspirasi ke masyarakat).

Kompas 19 April 2007, (Lembaran Daerah Yogyakarta), (Indikator Kompas: Lebih Setuju Gubernur Dijabat Kalangan Keraton).

Kompas 20 April 2007, (Lembaran Daerah Yogyakarta), (Indikator Kompas: Fakta Sejarah Boboti Keistimewaan

DIY).
Kompas 09 April 2007, (Posisi Sultan Harus di Atas Gubernur).
Kompas, 19 April 2007, (Sultan Akan Ke Kancah Nasional: Penolakan jadi Gubernur lagi Merupakan Hasil Pergulatan Panjang).
Kompas, 30 Agustus 2007, (Lembaran Daerah Yogyakarta).
Kompas, 1 Oktober 2004
Lukisan Indonesia, Majalah Mingguan Bergambar No. 16 1950.
Lukisan Indonesia, Majalah Mingguan Bergambar No. 76 1951.
Masyarakat Indonesia, Jilid 33, Vol.2, Jakarta: LIPI Press, 2007.
Merdeka, "Pemilihan Umum Babak Kedua". No. 37, 15 September 1951.
Merdeka Th. IV No. 48, 1 Desember 1951.
Merdeka No. 34, 25 Agustus 1951.
Merdeka, 1 Desember 1951.
Merdeka, "Pemilihan Umum: Dari Rakjat, untuk Kepentingan Rakjat", No. 48, 1 Desember 1951.
Merdeka, "Pemilihan Umum: Dari Rakjat, untuk Kepentingan Rakjat", 1 Desember 1951.
Merdeka, "Pemilihan Umum di Jogjakarta", 25 Agustus 1951.
Penjebar Semangat, 1 September 1951.
Penjebar Semangat, "Pilihan Warga D.P.R. Ngajogja Babak Pungkasan", 3 November 1951.
Penjebar Semangat, "Pilihan Warga DPR Ngajogjakarta Netepake Pemilih" No. 128, 13 Oktober 1951.
Penjebar Semangat, "Pilihan Warga DPR Ngajogjakarta Netepake Pemilihan", 13 Oktober 1951.

Permata, "Pemilihan Umum Berakhir .....", 5 Desember 1951.

Permata, "Pidato Ketua Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Jogjakarta", 5 Januari 1952.

Permata, "Pidato Ketua Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Jogjakarta", 5 Januari 1952.

Prisma, No. 6. Tahun VIII, *Massa Apung di Kota*, Jakarta: LP3ES, 1980.

Prisma, No. 6. Tahun XIII, *Kota Bermuka Dua,* Jakarta: LP3ES, 1984.

Satukata, Edisi 01, *Indonesia: Dari Nasionalisme Hingga Pasar*, Yogyakarta: LESIKA, 2007.

Suara Merdeka, 6 April 1984.

Tempo, 23 Agustus 1988.

Warta Kampung, *Mari Menjual Yogya Habis-habisan* Edisi 10, Yogyakarta: Yayasan Pondok Rakyat (YPR), 2003.

http://sosiologi.fisipol.ugm.ac.id/handoutseminar/Nurkhoiron.doc (15 Januari 2008 21:40 WIB),

Wawancara

Bondan Nusantara, Budayawan dan ketua Merti Nusantara, di Yogyakarta, 24 Desember 2008.

Burhan, 28 tahun, petani lahan pasir di Garongan, Panjatan, Kulonprogo, di Yogyakarta, 8 Januari 2009.

Dibjo Puspito (ibu), Mantan Aktivis Gerwani Gunungkidul, Yogyakarta.

Edi Pursubaryanto, Dosen Sastra Inggris, UGM, di Yogyakarta, 22 Desember 2008.

Hersumpana, direktur Yayasan Pondok Rakyat (YPR), di Yogyakarta, 16 Januari 2009.

Herusaji, Mantan Ketua Umum Pemuda Rakyat, Kabupaten

Sleman, Yogyakarta.

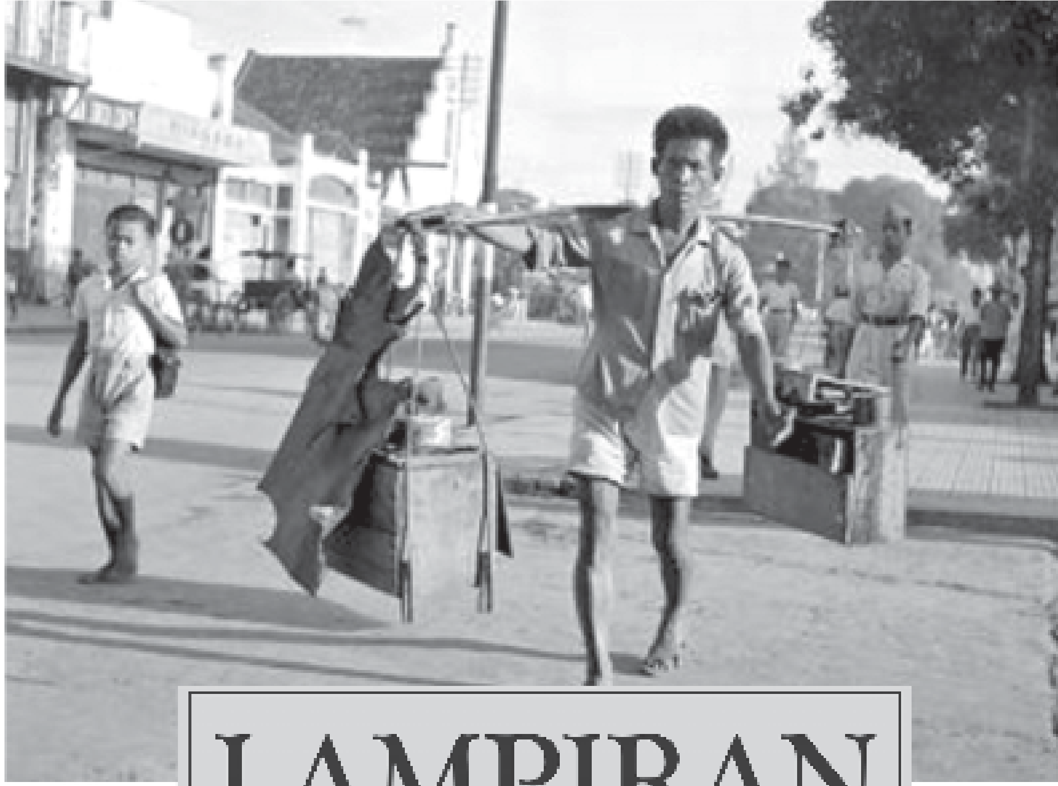
Paku Alam IX, Adipati Paku Alaman dan Wakil Gubernur DIY, di Yogyakarta, 13 September 2008 dan 8 Januari 2009.

Rina Widiastuti, Alumni Taman Muda (1998), di Yogyakarta, 3 Februari 2009.

R.M. Tamdaru *Tjakrawerdaya*, seorang pujangga Kadipaten Paku Alam yang pernah menjadi sekretaris pribadi alm. Paku Alam VIII, di Yogyakarta, Puro Paku Alaman, 2 dan 8 Januari 2008.

Tas Sumitro, Gunungkidul, Yogyakarta.

Widodo, 31 tahun, petani lahan pasir di Garongan, Panjatan, Kulonprogo, di Yogyakarta, 8 Januari 2009



LAMPIRAN

Seorang laki-laki membawa barang dagangannya, melewati Jalan Malioboro, 1948.
www.geheugenvannederland.nl

RAJA-RAJA KADIPATEN PAKU ALAMAN

Kadipaten Paku Alaman adalah nama resmi yang digunakan oleh kerajaan terkecil di Jawa bagian tengah. Kerajaan ini didirikan pada tahun 1813, berbentuk Kepangeranan. Status Paku Alaman berganti-ganti seiring dengan perjalanan waktu. Pada 1813—1816 Paku Alaman di bawah Pemerintah Kerajaan Inggris India Timur, kemudian tahun 1816—1942 di bawah kekuasaan Kerajaan Nederland, dengan status *Zelfbestuurende Landschappen* Hindia Belanda. Dari 1942 sampai 1945 merupakan bagian dari Kekaisaran Jepang dengan status *Kooti* di bawah pengawasan Penguasa Militer Tentara XVI Angkatan Darat.[1]

Pada tahun 1945, setelah Proklamasi di Jakarta, Paku Alaman bersama Kesultanan Yogyakarta menggabungkan diri lewat pernyataan bersama menjadi bagian dari Republik Indonesia. Kemudian juga membentuk pemerintahan bersama sampai tahun 1950, dan secara resmi keduanya bergabung menjadi satu dengan nama Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada konteks ini dua kerajaan ini tidak lagi menjadi negara independen, tapi bagian dari RI.[2]

---

[1] Lihat Soedarisman Poerwokoesoemo, *Kadipaten Paku Alaman*. (Yogyakarta: Gadjah mada University Press, 1985).

[2] Suhartono, dkk. *Yogyakarta Ibukota Republik Indonesia, 1946—1949*. (Yogyakarta: Tim Penulis dan Yayasan Soedjatmoko, 2002).

Salah satu yang menjadi kepercayaan banyak pihak, Paku Alaman berusaha mengembangkan budaya yang memiliki ciri berbeda dengan Kesultanan untuk menunjukkan independensi status *principality*-nya. Misalnya bentuk pakaian tradisional yang dikenakan berbeda dengan kesultanan. Pengembangan budaya ini dimulai sejak Paku Alam II. Sebagai sebuah kerajaan, Paku Alaman juga memiliki pasukan pertahanan, sekalipun pada masa kolonial tunduk dan 'dikendalikan' oleh Kerajaan Hindia Belanda. Pasukan ini berfungsi untuk memelihara keamanan dan upacara-upacara kerajaan.

Sejak berdiri pada tahun 1813, telah sembilan raja bertahta di Kadipaten Paku Alaman. Sejak itu pula raja-raja yang memimpin telah melakukan berbagai kebijakan untuk kepentingan kerajaannya. Sejak PA VIII hingga kini PA IX, kegiatan kerajaan relatif berbeda karena perubahan politik secara nasional yang mengharuskan kerajaan ini bergabung dengan RI. Sekalipun pilihan bergabung memiliki konsekuensi, namun kadipaten mampu mempertahankan struktur kekuasaan, keraton, tradisi-tradisi kerajaan, dan yang pasti eksistensi kekuasaan Kadipaten Paku Alaman masih tetap diakui oleh masyarakat. Di bawah ini sekilas perjalanan singkat raja-raja yang bertahta di Kadipaten Paku Alaman sejak Pangeran Notokusumo (PA I) hingga Pangeran Ambarkusumo (PA IX). Penjelasan raja-raja Paku Alaman dikutip dari dua buku Soedarisman Poerwokoesumo tentang Kesultanan dan Paku Alaman dan Bambang S. Dewantara tentang Paku Alaman, khususnya periode Ki Hajar Dewantara sewaktu kecil, juga mengutip dari www.wikipedia.com

PA I: BPH Notokusumo, Kiprah dalam kancah politik telah dilakukan ketika masih muda. Sekitar tahun 1780 ia mendapat gelar Bandoro Pangeran Hario (disingkat BPH), sebuah gelar pejabat senior di Kesultanan Yogyakarta. Putra Raden Ayu Sresnggoro ini sangat dekat hubungannya dengan Pangeran Adipati Anom (gelar putra mahkota) yang kelak menjadi Hamengku Buwono II.

Pada masa pemerintahan Hamengku Buwono II timbul in-

trik-intrik istana yang disulut oleh Patih Danurejo II dan van Braam, minister untuk Surakarta. Pertentangan antara Sultan HB II dan patihnya membawa akibat yang sangat serius dalam kasultanan. Hubungan antara Hamengku Buwono II dan Pangeran Adipati Anom yang kelak menjadi Hamengku Buwono III tidak harmonis. Untuk meredam ambisi Danurejo II, Sultan mengangkat R.T. Notodiningrat (kelak menjadi Paku Alam II) menjadi sekretaris istana dan menyerahkan hampir semua urusan sekretariat negara padanya. Kebijakan ini semakin memperuncing keadaan yang ada.

Dengan sedikit intrik, Danurejo II berhasil memancing pemberontakan Bupati Madiun, R Rangga. BPH Notokusumo dan terutama putranya RT Notodiningrat ikut terseret dan dituduh mendalangi pemberontakan. Berkat laporan keliru yang dibuat Danurejo II dan van Braam, Daendels, Gubernur Jenderal Belanda-Perancis di Batavia, memerintahkan pembebasan tugas RT Notodiningrat dari sekretaris istana. Selanjutnya Daendels meminta Hamengku Buwono II untuk menyerahkan Notokusumo dan Notodiningrat ke Semarang. Akhirnya Notokusumo dan Notodiningrat diberangkatkan ke Semarang dan ditawan disana. Kemudian kedua tawanan dibawa ke Tegal dan selanjutnya ke Cirebon, dimana terjadi upaya pembunuhan terhadap mereka. Setelah dari Cirebon Notokusumo dan Notodiningrat dipindahkan ke Batavia. Pada saat yang sama, dengan perundingan dan kekuatan 7000 pasukan Belanda-Perancis, Hamengku Buwono II dimakzulkan paksa dari tahtanya. Sebagai pengganti diangkatlah Pangeran Adipati Anom sebagai Hamengku Buwono III.

Di Batavia ternyata terjadi kejadian yang tak terduga. Daendels dicopot dari jabatannya dan digantikan oleh Gubernur Jenderal Jan Willem Jansens. Gubernur Jenderal yang baru ini berusaha memulihkan keadaan dengan memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dilakukan pendahulunya. Notokusumo dan Notodiningrat tidak lagi diperlakukan sebagai tawanan kriminal. Namun mereka berdua tetap belum diperbolehkan kembali ke Yogyakarta.

Tak berapa lama tersiar berita Bala Tentara Pemerintah

Kerajaan Inggris mulai masuk perairan Laut Jawa. Notokusumo dan Notodiningrat diminta ke Bogor dan diserahkan pada adik Sekretaris Jendral Belanda-Perancis. Setelah tentara Belanda-Perancis kalah di Batavia dan Meester Cornelis (Jatinegara) serta pasukan Kerajaan Inggris menuju Buitenzorg (Bogor), Kedua bangsawan Yogyakarta dipindahkan ke Semarang dan akhirnya ke Surabaya.

Notokusumo ditemui Pejabat Kerajaan Inggris di Surabaya. Pemerintah Kerajaan Inggris tertarik dengan kasus pengasingannya. Setelah proses penyelidikan akhirnya Raad van Indie berpendapat kedua bangsawan hanya merupakan korban kelicikan intrik-intrik pejabat Belanda-Perancis. Inggris berpendapat bahwa Notokusumo adalah orang yang tepat untuk melunakkan Hamengku Buwono II yang menentang Inggris. Gubernur Jawa di Semarang mengajak Notokusmo dan putranya untuk tinggal di kota itu.

Notokusumo mendapat sambutan yang baik di Semarang. Ia berterima kasih kepada Inggris atas kepercayaan terhadap dirinya dan putranya. Inggris berharap Notokusumo bersedia menjadi mediator antara Inggris dengan Sultan Sepuh yang bertahta kembali dan menentang Inggris. Setidaknya Soedarisman Poerwokoesoemo mencatat ada dua versi yang berbeda mengenai peran Notokusumo di tahun 1811—1812 di Yogyakarta.

Versi pertama mengatakan setelah kembali ke Yogyakarta Notokusumo menjelaskan maksud kedatangannya pada Sultan. Sultan dalam pernyataannya menerima proposal Inggris untuk menyerahkan tahta kepada Adipati Anom dan meminta maaf kepada Inggris atas insiden pembunuhan Danurejo II yang dilakukan menurut perintahnya dengan kompensasi Inggris memberi amnesti kepada Sultan. Sultan juga meminta agar sikapnya jangan dipublikasikan. Sultan menyambut sendiri Letnan Jenderal Thomas Stamford Raffles ketika datang ke Yogyakarta dan mengadakan jamuan kenegaraan.

Konflik dan intrik berdarah ternyata tidak berhenti. Kondisi berbalik ini menyebabkan Adipati Anom ketakutan. Kali ini konflik turut menyeret Kasunanan Surakarta dan Kadipaten

Mangkunagaran. Setelah ibundanya ditahan oleh Sultan Sepuh —karena dianggap ikut mempengaruhi Adipati Anom-, Adipati Anom bekerja sama dengan Kapten Tan Djiem Sing menemui Crawfurd, residen Inggris untuk Yogyakarta. Dari hasil pertemuannya Crawfurd dalam suratnya kepada Raffles mengusulkan Adipati Anom diangkat lagi menjadi sultan. Dalam surat itu pula Notokusumo diusulkan menjadi Pangeran Merdiko. Akhirnya diusulkan Letnan Gubernur Jenderal datang ke Yogyakarta dengan membawa pasukan untuk berperang.[3]

Versi kedua mencatat segera setelah penyerahan kekuasaan dari Belanda-Perancis kepada Inggris, Hamengku Buwono II kembali mengambil alih tahta dari putranya. Kepada pemerintah Inggris Sultan mengusulkan beberapa tuntutan, di antaranya, pembayaran kembali uang ganti rugi daerah pesisiran yang diambil Belanda, Penyerahan makam-makam leluhur, dan diserahkannya Notokusumo dan Notodiningrat.

Oleh Raffles, Sultan Sepuh dibiarkan dalam kedudukannya dan bahkan diperkuat kedudukannya. Tuntutan Sultan untuk membebaskan kedua kerabatnya dipenuhi. Sebaliknya Sultan diminta untuk membubarkan Angkatan Bersenjata Kasultanan. Akibat campur tangan Inggris terlalu jauh dalam urusan istana, Sultan segera mengadakan perundingan dengan Sunan Surakarta untuk melepaskan diri dari Inggris. Sultan secara terang-terangan menentang Inggris dengan menolak pembubaran korps prajuritnya dan memperkuat pertahanan di istana serta menambah jumlah milisi bersenjata. Notokusumo dan Kapten Tan Djiem Sing-lah yang memberi tahu kepada Inggris segala rencana Sultan.

Akibatnya pada pertengahan Juni 1812, Admiral Gillespie datang ke Yogyakarta dengan pasukan bersenjata lengkap. Selain itu Legiun Pangeran Prangwadono (Mangkunagaran) juga diperbantukan. Segera Gillespie mengirim ultimatum kepada Sultan untuk segera merealisasikan sikapnya dengan menyerahkan tahta pada Adipati Anom dan menjadikan Notokusumo menjadi

---

[3] Lihat John Pemberton, *"Jawa": On The Subject of Java* (Yogyakarta: Matabangsa, 2003).

pangeran merdiko. Sultan dengan tegas enggan memenuhi ultimatum.

Sebuah versi mengemukakan mulai 18 Juni 1812 istana mulai dihujani meriam. Setelah mengepung tiga hari dan mengadakan serangan kilat pada hari terakhir istana dapat ditaklukkan pada 20 Juni 1812. Versi lain berpendapat mulai 20 Juni 1812 keraton mulai diserang dan pada 28 Juni 1812 istana sepenuhnya dapat dikuasai Inggris. Pada tanggal itu pula Sultan Sepuh untuk kedua kalinya diberhentikan dan sekali lagi Hamengku Buwono III ditahtakan sebagai Sultan Yogyakarta.

Pada 29 Juni 1812 Notokusumo diangkat oleh Pemerintah Kerajaan Inggris menjadi Gusti Pangeran Adipati Paku Alam. Pengangkatan ini berdasarkan jasa-jasanya terhadap Pemerintah Inggris. Melalui Perjanjian Politik 17 Maret 1813 (sering disebut dengan *Politiek Contract*) Notokusumo secara resmi diangkat sebagai Pangeran Merdiko di bawah Pemerintah Inggris dengan gelar Pangeran Adipati Paku Alam. Kepadanya diberikan tanah dan tunjangan, tentara kavaleri, hak memungut pajak, dan hak tahta yang turun temurun. Semua ini diperoleh dengan imbalan kesetiaan kepada Pemerintah Inggris. Daerah kekuasaan Paku Alam meliputi sebuah kemantren di Kota Yogyakarta (sekarang kecamatan Paku Alaman) dan Daerah Karang Kemuning (Adikarto) di bagian selatan Kabupaten Kulon Progo.

Pekerjaan sebagai penguasa baru telah menunggu. Di samping mengurusi daerahnya sendiri Paku Alam I juga diangkat Raffles menjadi wali Hamengku Buwono IV antara 1814—1820. Tugas perwalian ini sangat terbatas karena harus berbagi dengan GK Ratu Ageng dan GK Ratu Kencono, nenek dan bunda Sultan, serta Patih Kesultanan. Semasa Hamengku Buwono V (ditahtakan ketika berusia balita), Paku Alam tidak lagi diikutkan pada perwalian. Pada 7 Maret 1822 secara resmi oleh Pemerintah Hindia Belanda diberi gelar Pangeran Adipati. Selanjutnya gelar ini hanya digunakan untuk para penguasa Kadipaten yang telah berusia lebih dari 40 tahun. Dalam Perang Jawa 1825—1830 Paku Alam bersifat pasif. Menurut versi Sejarawan Paku Alaman, R.M. Tamdaru Tjakrawerdaya semasa perang Jawa, Pasukan

Paku Alaman selalu diminta oleh Belanda untuk menangkap Diponegoro, akan tetapi pasukan Paku Alaman selalu tidak bersedia membawanya kepada Belanda, meskipun di perjalanan bertemu dengan Diponegoro dan kemudian melepasnya. Hal itu dilakukan karena merasa pasukan Paku Alaman Bukan alat kekuasaan kolonial, dan lebih lagi Diponegoro adalah kerabat kesultanan.

Setelah memerintah selama lebih kurang 16 tahun, Notokusumo mangkat dan dimakamkan di Kota Gede Yogyakarta. Pendiri Kadipaten Paku Alaman ini meninggalkan 11 putra-putri. Kadipaten Paku Alaman dilanjutkan oleh putra pertama beliau Pangeran Notodiningrat sebagai raja ke-2 Kadipaten Paku Alaman.

PA II: R.T. Notodiningrat, dilahirkan 25 Juni 1786 (versi lain 1785) di Yogyakarta. Ia adalah putera pertama BPH Notokusumo (Paku Alam I). Kiprah Notodiningrat dalam dunia politik telah dilakukan ketika masih muda. Kala terjadi intrik di istana Notodiningrat sempat diangkat menjadi sekretaris istana oleh pamannya, Sultan Sepuh. Notodiningrat juga turut dibuang bersama ayahnya ke Semarang dan Batavia. Selama pemerintahan Paku Alam I Notodiningrat sudah mendampingi ayahnya memerintah.

Pada 1814 ia dilantik menjadi Pangeran Suryaningrat. Setelah ayahanda mangkat, maka pada 31 Desember 1829 sang pangeran ditahtakan sebagai Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Suryaningrat. Melalui perjanjian politik 1831-1832-1833 dengan Pemerintah Hindia Belanda, KGP Adipati Suryaningrat dikukuhkan menjadi Kanjeng Gusti Pangeran Adipati (KGPA) Paku Alam II. Dalam masa pemerintahannya ditandai dengan apresiasi yang tinggi terhadap kesenian dan kesusastraan. Ia juga meletakkan dasar pemerintahan Kadipaten Paku Alaman. Kebudayaan menemukan wujud yang baru dalam kadipaten walaupun tidak meninggalkan pokoknya.

Perlu dicatat bahwa Paku Alam II dari *garwa padmi* (permaisuri) memiliki empat orang putra. Sementara keseluruhan putra-putrinya berjumlah 16 orang. Pada waktu PA II naik tahta

putra sulungnya yang bernama GPH Suryoputro telah wafat. Putra kedua yaitu GPH Suryaningrat terganggu ingatannya karena terlalu mendalami soal mistik. Putra yang ketiga GPH Nataningprang mendampinginya dalam memegang tampuk pemerintahan dan merupakan tulang punggungnya. Namun putra ketiga ini mendahului meninggal dunia pada 1857. Dengan demikian putra terakhirnya, GPH Sasraningrat, yang menggantikan membantu tampuk pemerintahan sekaligus pewaris tahta berikutnya. Akhirnya KGPA Paku Alam II mangkat pada 23 Juli 1858 setelah bertahta sekitar 30 tahun. Raja ke-2 Paku Alaman ini dimakamkan di Kota Gede Yogyakarta.

PA III: GPH Sasraningrat, lahir pada 20 Desember 1827 dari Permaisuri Paku Alam II GK Ratu Ayu di Yogyakarta. Sebelum menjadi penguasa kadipaten Sasraningrat sudah membantu ayahandanya sejak 1857. Setelah ayahnya mangkat pada 23 Juli 1859, GPH Sasraningrat ditahtakan pada 19 Desember 1858 dengan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Surya Sasraningrat. Seperti mendiang Paku Alam II, Raja Kadipaten Paku Alaman ini juga menyukai kesusastraan. Ia sempat menulis beberapa karangan antara lain, *Serat Darmo Wirayat, Serat Ambiyo Yusup* (saduran ceritra Amir Hamzah) dan *Serat Piwulang*. Selain itu juga mengadakan hubungan dengan para sastrawan Surakarta.

KGPA Surya Sasraningrat memiliki 10 putra-putri. Salah seorang putranya adalah KPH Suryaningrat. Pangeran ini merupakan ayahanda dari Soerjapranoto dan Ki Hajar Dewantoro (pendiri Taman Siswa dan Menteri Pendidikan RI yang pertama). Pemerintahan KGPA Surya Sasraningrat tidak berlangsung lama karena ia wafat pada 17 Oktober 1864 ketika berusia 37 tahun, memegang tahta hanya sekitar 6 tahun.[4] Saat mangkat putra-putrinya semua masih kecil sehingga belum ada yang dapat menggantikannya sebagai Paku Alam IV. KGPA Surya Sasraningrat dimakamkan di Kota Gede Yogyakarta. Sampai saat wafat

---

[4] Lihat Bambang Dewantara, *100 Tahun Ki Hajar Dewantara. Bapak Pendidikan.* (Jakarta: Pustaka Kartini, Cetakan Pertama, 1989).

KGPA Surya Sasraningrat secara resmi belum sempat menggunakan gelar KGPA Paku Alam III karena belum berusia 40 tahun. Gelar Paku Alam hanya dapat digunakan secara resmi oleh penguasa Kadipaten mulai usia 40 tahun. Walaupun belakangan peraturan ini telah banyak mengalami perubahan.

Dalam beberapa catatan, ayah Suwardi Suryaningrat KPA Suryaningrat seharusnya menjadi Raja Paku Alam IV, namun hal itu tidak terjadi karena beliau tuna netra, dan justru Nataningrat yang menjadi raja. Seandainya jalurnya demikian maka Suwardi Suryaningrat (Ki Hajar Dewantara) akan menjadi raja berikutnya, PA V. Jalan ini tidak terjadi karena intrik yang dimainkan Kanjeng Ratu (ibunda PA IV) di dalam Kadipaten Paku Alaman.[5] Dalam konteks ini pula berbagai analisis muncul, kekecewaan Suwardi Suryaningrat yang menyebabkan ia memilih jalur di luar Kadipaten Paku Alaman. Mendirikan *Indiesche Partij* (partai Indonesia), bahkan menjadi pengkritik utama Pemerintah Kolonial bersama tiga Serangkai. Salah satu kritik terkenalnya adalah tulisannya di koran *De Express* Bandung dengan judul *Als ik een Nederlander was* (seandainya saya orang Belanda). Jalur yang dipilih sekalipun sadar, dianggap sebagai bagian dari kekecewaannya terhadap situasi Kadipaten Paku Alaman yang tidak memberikan ruang baginya, termasuk sistem pergantian kekuasaan Paku Alaman.[6]

PA IV: KGPA Surya Sasraningrat/RM Nataningrat, lahir 25 Oktober 1841 (versi lain 1840) di Yogyakarta. Nama kecil belaiu sebelum menjadi PA IV adalah Nataningrat. Kursi yang didudukinya diraih berkat perjuangan GK Ratu Ayu Permaisuri PA II (Ibunda Nataningrat) untuk menjadikannya pewaris tahta. Pada konteks ini, peranan perempuan dalam mengatur pemerintahan di zaman kerajaan sangat penting, (bandingkan

---

[5] *Ibid*.

[6] Lihat Bambang S. Dewantara, putra Ki Hajar dewantara menulis buku yang dalam salah satu babnya berjudul "Antara Panggilan dan Kekecewaan". Pada posisi ini seorang anak cukup kritis dalam melihat sosok sang ayah tentang kiprahnya di luar Kadipaten Paku Alaman.

dengan pengaruh besar ibunda Hamengku Buwono III dalam mendudukkan putranya dengan mendongkel kedudukan suaminya).

KGPA Surya Sasraningrat menikah pertama kali dengan Putri Bupati Banyumas yang kemudian diceraikan karena sakit. Perkawinan yang kedua dengan GK Ratu Ayu putri Hamengku Buwono VI. Namun lagi-lagi seperti perkawinan yang pertama beliau tidak memperoleh anak. GK Ratu Ayu selanjutnya juga diceraikan. Dalam catatan Poerwokoesoemo, GK Ratu Ayu kemudian menikah dengan Bupati Demak dan melahirkan Bupati Jepara, ayah RA Kartini. KGPA Surya Sasraningrat hanya memiliki 2 putra-putri yang berasal dari selir. Pada 24 September 1878 beliau mangkat dan dimakamkan di Kota Gede Yogyakarta.

Pada 1 Desember 1864 RM Nataningrat ditahtakan sebagai Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Surya Sasraningrat menggantikan mendiang pamannya, Sasraningrat, yang meninggal dalam usia sangat muda. Masa pemerintahan beliau ditandai dengan kemunduran Kadipaten Paku Alaman. Banyak dari kebijakan Surya Sasraningrat menimbulkan ketidakpuasan. Selain itu beliau tidak begitu mahir dalam hal kesusastraan dan kebudayaan. Keluarga besar Paku Alam mengalami beberapa perubahan yang cenderung kurang baik yang dianggap sebagai akibat seringnya PA IV bergaul dengan orang-orang Belanda. Kemewahan dan foya-foya menjadi penyebab kehancuran beberapa anggota keluarga Paku Alam. Menurut Bambang S Dewantara, pada masa PA IV, keraton Kadipaten Paku Alaman yang sebelumnya memiliki hubungan yang sangat kaku dengan Belanda karena sikap yang tegas kemudian berubah menjadi dekat, istana dipercantik, jalan-jalan diperlebar, dalam bahasa sastrawan, di bawah PA IV, Paku Alaman bagaikan *wanita angore weni* (wanita dengan rambut yang terurai berkilau). Ada peningkatan subsidi yang cukup besar dari Belanda ke keraton untuk melakukan perubahan dan mempercantik wajah Keraton Paku Alaman.

Pada masa ini pula, hubungan dengan Belanda semakin lancar, PA IV membekali anak-anak dan kerabatnya dengan pegetahuan bahasa Belanda dan tata pergaulan modern. Beberapa pega-

wai ada yang dikirim untuk tugas belajar ke luar Yogyakarta, seperti ke sekolah guru *Kweekschool* di Magelang. Bahkan PA IV sudah merintis pegawai wanita untuk tugas belajar kebidanan di Batavia. Akan tetapi, semua itu memiliki dampak buruk lain yang tidak diantisipasi oleh PA IV, karena dengan subsidi yang besar dari Belanda menyebabkan kedudukan PA IV lemah di mata Belanda, bahkan gaya hidup PA IV dan kerabatnya yang menyebabkan kekacauan dalam istana. Menurut Poerwokoesoemo, ada banyak hal perubahan negatif dalam periode tersebut, akibat dari perubahan gaya hidup dan tata pemerintahan yang berubah.

Namun disamping itu, dengan perjanjian politik 1870, Kadipaten Paku Alaman diperkenankan memiliki setengah batalyon infantri dan satu kompi kavaleri. Legiun ini lebih besar dari angkatan perang yang diperbolehkan pada masa para pendahulunya. Dimasanya juga, telah dirintis pengiriman pegawai laki-laki untuk menuntut ilmu di di luar Yogyakarta. Apa yang dilakukan PA IV belakangan berpengaruh terhadap kebijakan para PA berikutnya. Para penguasa Paku Alaman selanjutnya menjadikan rintisan tersebut sebagai tradisi menyekolahkan anggota keluarga besar Paku Alam ke sekolah Belanda. Namun sejarah selalu memiliki dua sisi, positif dan negatif. Hal negatif yang muncul ke permukaan dianggap sebagai "prestasi" PA IV adalah bahwa ia dinilai telah keluar dari jalur yang seharusnya. Persoalannya tentu tidak ingin mempertentangkan adat vs modern, namun setiap pemimpin biasanya memiliki gaya dan cara masing-masing dalam membangun kerajaannya.

PA V: KPH Suryodilogo, dilahirkan pada 23 Juni 1833 di Yogyakarta. Ibundanya adalah selir Paku Alam II. Setelah KGPA Surya Sasraningrat (Paku Alam IV) wafat dengan mendadak, muncul riak-riak di keluarga Paku Alam untuk menentukan siapa penggantinya. Pilihan sulit yang dimiliki adalah diambilkan keturunan langsung Surya Sasraningrat Paku Alam IV), keturunan langsung Paku Alam II atau keturunan langsung Sasraningrat (Paku Alam III). Akhirnya KPH Suryodilogo,

seorang komandan Legium Paku Alaman terpilih sebagai pengganti mendiang KGPA Surya Sasraningrat. Pada 10 Oktober 1878 (versi lain mengatakan tanggal 9 Oktober dan 15 Desember pada tahun yang sama), KPH Suryodilogo ditahtakan sebagai kepala Kadipaten Paku Alaman ke-5 dengan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario (KGPAA) Prabu Suryodilogo.

Suryodilogo memegang amanah kerajaan dan kewajiban yang sangat berat. Terutama tugas-tugas untuk melunasi hutang-hutang yang ditinggalkan kepala Kadipaten Paku Alaman sebelumnya dan memelihara serta menegakkan ketertiban/keamanan di wilayah Paku Alaman. PA IV merubah wajah istana dan pola hidup yang berbedea, sekaligus meninggalkan banyak hutang kerajaan.

Suryodilogo segera berhasil menunjukkan tanda-tanda kemajuan yang baik dalam melaksanakan tugasnya, maka pada 20 Maret 1883 beliau diperkenankan memakai gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam V. Paku Alam V tidak banyak memberi apresiasi di bidang kesusastraan karena beliau memilih berkecimpung di bidang ekonomi. Kondisi perekonomian Paku Alaman yang carut-marut menyebabkan PA V memutuskan untuk fokus pada perbaikan kesejahteraan. Keputusan PA V terbukti tepat, ia berhasil memulihkan perekonomian kerajaan menjadi normal kembali. Namun kesuksesannya diiringi oleh pukulan berat terhadap kadipaten, yaitu dibubarkannya angkatan perang Paku Alaman pada tahun 1892.

Sedikit berbeda dengan para pendahulunya, Paku Alam V merintis anggota keluarga Paku Alam untuk menuntut ilmu di sekolah-sekolah Belanda seperti di Sekolah Dokter Jawa. Bahkan mulai 1891 beliau mengirim beberapa putra dan cucunya ke Negeri Belanda (Nederland) untuk belajar di sana. Pemikiran beliau yang tidak kolot ini memunculkan beberapa hasil di antaranya ada anggota keluarga Paku Alam yang menjadi anggota *Volksraad* dan *Raad van Indie* (walaupun beliau tidak dapat melihat langsung hasilnya karena telah mangkat). Perubahan jalur pendidikan ini juga tidak bisa dilepaskan dari peran pendahulunya yang telah mengirim tenaga istana untuk sekolah keluar

Yogyakarta, dan PA V telah melakukan perubahan lebih maju dalam konteks pendidikan sebagaimana PA IV mencoba membuka jalur tersebut.

Akibat dari pendidikan putra-putrinya serta cucu beliau di sekolah-sekolah Belanda, banyak pula keluarga PA V yang fasih berbahasa Belanda. Atas usaha PA V banyak keluarga Paku Alaman yang kemudian bekerja di luar istana, bekerja pada Gubernement Belanda. Akan tetapi justru menimbulkan reaksi dari dalam karena menganggap PA V mengusir keluarganya dengan cara menyuruh kerja di luar istana. Sudah menjadi tradisi bahwa keluarga Paku Alaman biasanya bekerja pada dan mengharapkan welas asih sang raja.

Paku Alam V memiliki 17 putra-putri yang dilahirkan baik dari permaisuri maupun selir. Salah seorang putra beliau, KPAA Kusumoyudo, adalah anggota *Raad van Indie*. Setelah 22 tahun memerintah, pada 6 November 1900, KGPAA Paku Alam V mangkat dan dimakamkan di Girigondo, Adikarto (bagian selatan Kabupaten Kulon Progo).

PA VI: KPH Notokusumo, dilahirkan pada 9 April 1856. Sebelum menjabat PA VI, ia telah banyak membantu PA V, oleh karena itu pilihan pengganti PA V tidak terlalu rumit dalam penentuannya. PA VI adalah putra Paku Alam V dari permaisuri. Ia dididik di sekolah Belanda, walaupun tidak sampai selesai dalam menuntut ilmu. Namun ia mampu membaca dan menulis dalam bahasa Belanda. Notokusumo dinobatkan menggantikan mendiang ayahnya pada 11 April 1901 dan langsung menggunakan gelar Kajeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam VI. Dari Pemerintah Hindia Belanda beliau juga mendapat pangkat Kolonel Tituler. Kondisi PA VI sudah sakit-sakitan saat dinobatkan menjadi raja. Maka PA VI banyak melimpahkan k tugas-tugas sebagai pemimpin Paku Alaman kepada adiknya, KPH Notodirojo.

Pada tahun tanggal 9 Juni 1902, PA VI meninggal akibat sakit yang diderita sejak dinobatkan sebagai raja. Beliau dimakamkan di Girigondo, Adikarto. KGPAA Paku Alam VI memiliki 9 putra-putri.

PA VI hanya menjabat sekitar empat belas bulan, dan dari sedikit waktu itu tidak banyak yang bisa dilakukan. Dalam gambaran Majalah *Djawa*, sebagaimana dikutip Poerwokoesoemo, PA VI adalah seorang tokoh yang jujur, sopan, murah hati, dan halus budinya. Beliau seorang pendiam, tidak banyak bicara, namun setiap pagi ia akan hadir dan bekerja di kantor. Ia memiliki istri yang secara pasif mempelajari kesusastraan Jawa. Beliau terkenal sebagai orang yang memahami tentang sejarah Kadipaten Paku Alaman, dan banyak menyimpan dokumen mengenai kejadian-kejadian penting tentang Kadipaten.

PA VII: BRMH Surarjo, lahir di Yogyakarta, 9 Desember 1882, adalah putra Paku Alam VI dari permaisuri. Beliau ditinggal mangkat oleh ayahnya saat masih menyelesaikan studi di HBS Semarang. Sambil menunggu Surarjo menyelesaikan studi, Pemerintah Hindia Belanda mengangkat sebuah *Raad van Beheer*/Dewan Perwalian Paku Alaman untuk menyelenggarakan pemerintahan Paku Alaman sehari-hari. Akhirnya pada 16 Oktober 1906 Surarjo diangkat oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai penguasa tahta Paku Alaman dengan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Prabu Suryodilogo. Tetapi upacara resmi penobatannya baru dilaksanakan pada 17 Desember tahun yang sama.

Setelah PA VI mangkat, muncul berbagai polemik tentang siapa penggantinya. Sebelum mangkat, PA VI berharap putranya Surarjo sebagai pengganti, namun Belanda campur tangan dan ikut mempertimbangkan siapa penggantinya. Muncul upaya agar penerus PA VI dikembalikan kepada Sri paku Alam III yang dahulu telah terjadi penyalahan hak kepemimpinan. Seharusnya penerus PA IV adalah anak dari PA III, akan tetapi justru cucu dari PA II.

Pihak Belanda tampaknya mulai menyadari tentang wacana itu, maka sebelum diputuskan siapa yang berhak menjadi penerus PA VI, selain Surarjo juga masih belajar di Semarang, maka dibentuklah dewan perwalian Kadipaten Paku Alaman (Raad van Beheer) yang bertugas untuk merumuskan calon peng-

ganti PA VI. KGPA Sasraningrat sebagai keturunan PA III ditunjuk sebagai pemimpin Kadipaten sementara. Saat itu muncul kritik, Belanda dianggap salah memilih orang karena Sasraningrat adalah orang yang menjalin hubungan baik dengan seniman-seniman merdeka dan kehidupan beliau sangat dekat dengan rakyat. Di sisi lain, Sasraningrat dan Suryaningrat dikenal luas sebagai orang yang anti penjajah.

Setelah memegang jabatan sementara, Sasraningrat mengajukan beberap syarat kepada pemerintah Belanda, seandainya memang benar Belanda ingin mengembalikan kekuasaan Kadipaten kepada ahli waris PA III, maka tiga usul diajukan kepada Belanda: yakni, UU yang melarang penduduk Paku Alaman membuat garam di pesisir dicabut, legiun Paku Alaman yang dibubarkan pada masa PA V dihidupkan lagi, dan agar Paku Alaman diberikan kekuasaan membentuk peradilan sendiri. Usul ini dijadikan pertimbangan penting bagi Belanda mengenai siapa yang akan menjadi penerus PA VI. Usul Sasraningrat dinilai kelewat radikal dan tidak mungkin diwujudkan, maka pilihan akhirnya jatuh pada putra PA VI, yakni Surarjo. Setidaknya, Sasraningrat telah menyampaikan maksud baiknya dalam membangun Kadipaten Paku Alaman. Sasraningrat berangkat dari keluarga yang mumpuni dalam kesusastraan dan terkenal memiliki prinsip yang sangat kuat, dan yang terpenting adalah sikap anti terhadap penjajah.

Setelah bertahta Prabu Suryodilogo, bekerjasama dengan Pemerintah Hindia Belanda, mengadakan beberapa pembaruan dibidang sosial dan agraria. Ia juga mereformasi bidang pemerintahan dengan mulai menerbitkan *rijksblad* (lembaran kerajaan) untuk daerah Paku Alaman. Pemikiran yang konservatif secara berangsur digantikan dengan pikiran yang modern dan berpandangan luas.

Paku Alam VII, pada 10 Oktober 1921 pengganti Paku Alam VI menggunakan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam VII dan oleh Pemerintah Hindia Belanda diberi pangkat kolonel tituler. Pembaruan tidak berhenti di tahun itu

tetapi terus berlanjut, terutama dalam penyempurnaan pengelolaan anggaran keuangan. Pemerintah desa pun tidak luput dari pembenahan dan reorganisasi. Status kewarganegaraan penduduk dipertegas dengan membedakan antara warga negara (kawulo kerajaan/kadipaten) dan bukan warga negara (kawulo gubernemen).

Selain perhatiannya dalam dunia pemerintahan dan ekonomi, perhatian Paku Alam VII juga tertuju pada kesenian. Pagelaran wayang orang berkembang dengan baik pada masanya. Dalam kesempatan menerima tamu-tamu dari luar negeri PA VII acapkali menjamu mereka dengan wayang orang dan *beksan* (tari-tarian klasik). PA VII mengizinkan sekolah-sekolah berdiri di daerah Adikarto, serta mengadakan sebuah lembaga beasiswa untuk menjamin kelanjutan studi bagi yang tidak mampu melanjutkan studi ke jenjang lebih tinggi.

Pada 5 Januari 1909 Paku Alam VII menikah dengan GBRA Retno Puwoso, Putri dari Pakubuwono X, Sunan Surakarta. Seluruh putra-putri beliau ada 7 orang. Ketika putra mahkota berkunjung ke Nederland untuk menghadiri pesta perkawinan Putri Mahkota Belanda Juliana dan Pangeran Bernard, Paku Alam VII mangkat. Beliau berpulang pada 16 Februari 1937 dan dimakamkan pada 18 Februari tahun yang sama di Girigondo Adikarto.

PA VIII: BRMH Sularso Kunto Suratno, lahir di Yogyakarta, 10 April 1910, adalah Raja Paku Alaman VIII yang diangkat sebagai KPH Prabu Suryodilogo pada 4 September 1936. Pendidikan yang ditempuh adalah *Europesche Lagere School* Yogyakarta, *Christelijk* MULO Yogyakarta, AMS B Yogyakarta, *Rechts Hoogeschool* (sampai candidaat). Pada 13 April 1937 ia naik tahta sebagai Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Prabu *Suryodilogo* menggantikan mendiang ayahnya. Setelah kedatangan Bala Tentara Jepang di tahun 1942 beliau mulai menggunakan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam VIII.

Pada 19 Agustus 1945 bersama Hamengku Buwono IX, Paku

Alam VIII mengirimkan kawat resmi kepada Soekarno dan Hatta atas berdirinya RI dan terpilihnya Soekarno-Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Pada 5 September 1945 secara resmi KGPAA Paku Alam VIII mengeluarkan Amanat/Maklumat yang berisi tentang pernyataan bergabungnya Kadipaten Paku Alaman kepada Republik Indonesia. Sejak saat itulah kerajaan terkecil pecahan Mataram ini bersama kasultanan menjadi daerah Istimewa Yogyakarta. Saat memunculkan amanat 5 September, dua kerajaan di Yogyakarta masing-masing mengluarkan amanat yang sama secara terpisah untuk menunjukkan eksisitensi masing-masing kerajaan. Lalu timbul gagasan untuk menyatukan amanat tersebut menjadi satu, dan muncullah amant kedua pada tangal 30 Oktober 1945. Lewat persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Daerah Yogyakarta, amanat dikeluarkan, dan kedua raja sepakat untuk menggabungkan Daerah Kesultanan dan Kadipaten dengan nama Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam Amanat 30 Oktober 1945 tentang pernyataan penggabungan diri ke republik dan keistimewaan, posisi sultan HB IX di atas dan PA VIII di bawahnya. Tidak jelas logika dan kesepakatan yang muncl antara dua raja tersebut, akan tetapi tersirat akan struktur kekuasaan yang akan dibangun. Artinya PA VIII akan *nderek* dan Sultan sebagai pemimpinnya. Padahal jika melihat secara kritis, dua kerajaan yang ada di Yogyakarta adalah dua kerajaan yang independen, masing-masing memiliki struktur kekuasaan dan rakyat yang jelas. Akan tetapi saat muncul pernyataan, PA VIII tersubordinarsi di bawah sultan yang menyiratkan posisi yang akan dijalankan. Menurut Tamdaru, dua raja ini pernah bertemu sebelum pernyataan tersebut muncul, inti dari kesepakatan mereka berdua adalah, PA VIII menyerahkan wilayahnya kepada Sultan untuk dikelola, akan tetapi HB IX menolak dan mengajak untuk mengelola Yogyakarta secara bersama.[7]

Setelah muncul amanat berdua, maka secara resmi PA VIII

---

[7] Wawancara dengan R.M. Tamdaru Tjakrawerdaya, di Yogyakarta.

menjabat Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta. Jabatan yang secara politis sangat simbolis. Akan tetapi karena posisi HB IX yang lebih sering mengabdi pada tingkat pusat (Jakarta) maka gubernur DIY selalu dijalankan oleh PA VIII. Pada posisi inilah PA VIII berindak sebagai kepala pemerintah daerah berhasil menggagas sekaligus menjalankan pemilihan umum pertama di Indonesia pada tahun 1951 untuk membentuk lembaga Dewan Perwakilan Daerah. Ia juga menjadi ketua pemilihan umum 1955, dan pemilihan umum 1957 untuk membentuk lembaga dewan pada tingkat provinsi dan kabupaten kota. Setidaknya apa yang dilakukan oleh PA VIII dalam membangun demokrasi di Yogyakarta dengan nuansa monarki telah berhasil, jika ukurannya adalah partisipasi publik dalam ranah pembangunan pemerintahan. Beberapa tahun sebelumnya, HB IX juga bersama PA VIII telah melakukan uji coba membangun lembaga yang sama pada tingkat desa. Sekalipun berhasil, namun pada praktiknya jauh dari peran partisipasi publik, sehingga kemudian dianggap gagal.

Paku Alam VIII secara resmi menjabat Pejabat Gubernur DIY yang bertindak sebagai Dewan Pemerintahan Daerah Yogyakarta sejak HB IX menjabat tugas-tugas kenegaraan di Jakarta, baik sebagai menteri, wakil perdana menteri, dan wakil presiden masa Orde Baru. Selama itu pula, PA VIII berhasil membangun pemerintahan pada level bawah secara 'demokratis', di antaranya menggagas pemilihan umum anggota dewan tingkat provinsi pertama di Indonesia.

Setelah HB IX mangkat pada tahun 1988, Paku Alam VIII menggantikan mendiang menjadi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta 'seumur hidup', karena sejak menggantikan HB IX, ia tidak pernah digantikan sampai ia wafat pada tahun 1998.

PA IX: KGPAA Paku Alam IX, lahir dengan nama BRMH Ambarkusumo, di Yogyakarta pada 7 Mei 1938. Ibundanya bernama KBRAy Purnamaningrum. Pada 26 Mei 1999 KPH Ambarkusumo ditahtakan sebagai KGPAA Paku Alam IX menggantikan mendiang ayahnya Paku Alam VIII. Beliau adalah pangeran pertama dari Paku Alaman yang ditnobatkan setelah Indonesia

merdeka.

Dari pernikahannya di tahun 1966, beliau dikaruniai 3 orang putra. Di tahun 2003 ia diangkat menjadi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta periode 2003—2008, mendampingi Gubernur Sri Sultan Hamengku Buwono X. Akibat 'kekisruhan' posisi Yogyakarta yang banyak diperdebatkan oleh berbagai pihak, khususnya tentang keistimewaan Yogyakarta, posisi wakil gubernur saat ini seperti halnya dengan posisi jabatan gubernur, Statusnya diperpanjang 3 tahun oleh Presiden Republik Indonesia. Artinya gagasan tentang keistimewaan Yogyakarta yang digugat banyak pihak telah menempatkan posisi gubernur dan wakilnya tidak jelas sampai terbentuknya RUUK DIY secara permanen. Dalam UU otonomi daerah, gubernur dan wakil gubernur dipilih oleh rakyat dan menjabat maksimal dua priode, sementara UU No. 3 1950 yang secara tegas menempatkan keistimewaan Yogyakarta tidak secara ekplisit menjelaskan posisi tetap jabatan gubernur, tidak juga menempatkan jabatan gubernur wakil gubernur seumur hidup. Oleh karena seiring arus reformasi, gugatan banyak pihak tentang sistem kekuasaan kerajaan dianggap bertentangan dengan semangat demokrasi. Oleh karena itu pertimbangan sejarah dan akademis mecoba untuk mencari jalan ke luar kekisruhan situasi tersebut.

PIAGAM KEDUDUKAN SRI PADUKA KANDJENG GUSTI
PANGERAN ADIPATI ARIO PAKU ALAM VIII

Kami Presiden Republik Indonesia, menetapkan:

KANDJENG GUSTI PANGERAN ADIPATI ARIO PAKU ALAM INGKANG KAPING VIII PADA KEDUDUKANNYA DENGAN KEPERTJAJAAN, BAHWA SERI PADUKA KANDJENG GUSTI AKAN MENCURAHKAN SEGALA PIKIRAN, TENAGA, DJIWA DAN RAGA UNTUK KESELAMATAN DAERAH PAKU ALAMAN SEBAGAI BAGIAN DARIPADA REPUBLIK INDONESIA.

Djakarta, 19 Agustus 1945.
Presiden Republik Indonesia,
Ir. Soekarno

Piagam Kedudukan Sri Paduka Paku Alam VIII dari Presiden RI, Ir. Soekarno

Soerat tetepan di atas hak roemah dengen hak'nja menempati pekarangan.

[illegible], [illegible] 192[illegible]

[illegible] PAKOEALAMAN [illegible]

[illegible] roemah dengen hak'nja menempati pekarangan No. [illegible]

[illegible] Cikalan [illegible]

[illegible] M. [illegible] M. [illegible] M² ([illegible] R. R. ☐)

[illegible]

[illegible]

[illegible] 23 Juni 19[illegible] No. [illegible]

Terbikin [illegible]: [illegible]

[illegible]

Rijks-Chef Secretarie

[illegible]

Contoh Surat Pemberian Hak Pakai Tanah PAG

PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 33 TAHUN 1984

TENTANG
PEMBERLAKUAN SEPENUHNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960
DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang : a. bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, beberapa urusan diserahkan kepada Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai kewenangan otonom, sehingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sejak diundangkan sampai saat ini belum berlaku secara penuh di Daerah tersebut;

b. bahwa sesuai dengan pernyataan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 secara penuh, maka agar pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dapat lebih berdaya guna dan berhasil guna, dipandang perlu untuk menetapkan pemberlakuan sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Keputusan Presiden.

Keputusan Presiden tentang Pemberlakuan UUPA 1960 di DIY, 1984. Kepres ini kemudian disusul dengan Keputusan Menteri no. 66, 1984.

Mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta;
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037);

M E M U T U S K A N

Menetapkan : KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA TENTANG PEMBERLAKUAN SEPENUHNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Pasal 1

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, dinyatakan berlaku sepenuhnya untuk seluruh wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pasal 2

Keputusan Presiden tentang Pemberlakuan UUPA 1960 di DIY, 1984. Kepres ini kemudian disusul dengan Keputusan Menteri no. 66, 1984.

Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 diatur oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 3

Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dan mempunyai daya surut sejak tanggal 1 April 1984.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 5 Mei 1984
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd

SOEHARTO

Salinan sesuai dengan aslinya
SEKRETARIAT KABINET RI
Kepala Biro Hukum
Perundang-undangan

ttd

Bambang Kesowo, S.H., LL.M.

Keputusan Presiden tentang Pemberlakuan UUPA 1960 di DIY, 1984. Kepres ini kemudian disusul dengan Keputusan Menteri no. 66, 1984.

Pemberlakuan UUPA di DIY tiada masalah

WAWANCARA KHUSUS 'KR'

YOGYA, (KR) — Dengan alasan berbeda, ahli politik agraria UGM **Prof Iman Soetiknjo** dan bekas walikota Yogyakarta **Mr KPH Soedarisman Poerwokoesoemo** berpendapat, tidak ada masalah diberlakukannya UUPA di wilayah DIY, asal dipersiapkan seperlunya sebelum dilaksanakan penuh.

Prof Iman Soetiknjo menyebut yang perlu dilakukan antara lain dengan persiapan para personil dan perlengkapannya, termasuk pemahaman tentang UUPA bagi para aparat yang berkaitan dengan keagrariaan. Sedangkan Mr Soedarisman menyebut penggunaan UUPA di DIY baru sah apabila pemerintah terlebih dulu merubah UU No 3 tahun 1950 tentang pengakuan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa.

Dalam wawancara secara terpisah dengan Imam Anshori Saleh dari KR kedua sarjana itu masing-masing mengemukakan pendekatan politik dan hukum.

Kasultanan

Sebagai seorang yuris yang menggunakan pendekatan hukum, Mr Soedarisman yang Rektor Universitas Janabadra itu mengingatkan, perjanjian Kasultanan (Politik Kontrak) yang dilakukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan pemerintah Hindia Belanda tahun 1940, dalam salah satu butirnya, **Beschikking over grond**, diatur tentang penguasaan tanah oleh Kasultanan. Penguasaan Kasultanan atas tanah itu menurut Mr Soedarisman sampai sekarang tetap berlaku, karena dikuatkan dengan sejumlah pasal dari UU No 3 tahun 1950.

"Jadi secara yuridis pemberlakuan UUPA itu hanya bisa dilakukan dengan perubahan UU itu", kata Mr Soedarisman sambil menegaskan, negara kita negara hukum. "Ini terlepas dari saya setuju atau tidak setuju," lanjutnya.

Pengusulan ini pernah dikemukakan KPH Soedarisman ketika diterima Mendagri Soepardjo Roestam sewaktu menghadiri peresmian Gedung Mandala Bhakti Wanitatama Yogyakarta beberapa waktu yang lalu.

Soetiknjo: Pokok

Menurut Iman Soetiknjo, perubahan ke UUPA tidak ada soal. UUPA sebagai UU pokok mengatur yang pokok-pokok, berada di atas UU organik. Disebutkan, tanah pada hakekatnya dikuasai negara. Walaupun hak milik sebagai hak terkuat dan terpenuh, tetap dikuasai negara. Bukan hanya hak milik, tetapi juga hak-hak lain milik perorangan maupun badan hukum. "Semua tanah di Indonesia sudah dikuasai negara, termasuk tanah di DIY", kata Prof Iman Soetiknjo.

Tentang UUPA sendiri, walaupun penyusunannya dari pusat pelaksanaannya tetap ada pada daerah. Jadi pemerintah pusat mendelegasikan pelaksanaan sehari-hari pada pemerintah daerah.

Daerah lain menurut Iman Soetiknjo juga ada hukum adatnya. Di DIY walaupun akan diberlakukan UUPA pengaturan hukum adat atas tanah yang ada di DIY tidak berarti hilang sama sekali. Disebutkan pasal 5 UU No 5/1960 (UUPA) mengakui hukum adatnya tidak bertentangan dengan UUPA, tetap berlaku.

Pincang

Mr Soedarisman mengakui pelaksanaan keagrariaan di DIY selama ini pincang, karena DIY tidak pernah mendelegasikan kepada kabupaten dan kodya. Dengan sendirinya semua perubahan mengenai pertanahan harus ke Kepatihan. "Ini tidak praktis. Tanpa merubah keagrariaan ini, kalau wewenang pertanahan ini didelegasikan kepada kabupaten atau kodya, bisa lancar", katanya.

Di samping itu perlu dibentuk Jawatan Agraria di Kabupaten dan Kodya. Pembentukan Jawatan Agraria di kabupaten baru-baru ini dinilainya terlalu lambat.

Satu soal prinsipal yang perlu diperhatikan menurut Mr Soedarisman adalah peralihan tanah di kalurahan yang sementara ini dilakukan sendiri oleh lurah. Ini dianggap tidak betul, karena tanpa [illegible] yang dulu dilakukan bersama pemilik-pemilik tanah sekarang ditiadakan lagi. "Makanya sekarang lurah bisa main sendirian. Ini bukan salahnya UUPA tidak berlaku di DIY, tetapi karena dibubarkannya DPR Desa", katanya.

Pelaksanaannya

Prof Iman Soetiknjo juga berpendapat adanya 'kesemrawutan' peralihan tanah sementara ini di Yogya memang karena pelaksanaannya. Di daerah lain yang berlaku UUPA juga ada permasalahan tanah. Hanya saja dengan berlakunya UUPA hak-hak pemilikan tanah akan terjamin. "Tidak terjadi ada yang dinamakan sertifikat, petok D, pemilikan sementara dsb", katanya. (I-m)

1

KEDAULATAN RAKYAT
Tanggal: 28 - 5 - 1984
Hlm/klm: II / 1 - 3

Berlaku UUPA di DIY

KEPUTUSAN Presiden No 33 tahun 1984, Undang-undang No 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Keagrariaan (UUPA) telah ditetapkan dan diundangkan. Seluruh peraturan pelaksanaan Kepres tersebut berlaku sepenuhnya di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

Baik Gubernur DIY Sri Sultan Hamengkubuwono IX, Wagub Sri Paku Alam VIII dan DPRD DIY serta masyarakat menyetujui dan menyambut baik kebijaksanaan tersebut. Dengan demikian masalah dan urusan keagrariaan di DIY berlaku seragam dengan 26 propinsi lainnya.

Ditetapkannya Kepres No 33 tahun 1984 tersebut pada hakekatnya merupakan hasil kebulatan tekad antara Pemda dan rakyat DIY dengan pemerintah pusat.

Kebijaksanaan Sri Sultan Hamengkubuwono IX awal tahun yl untuk memberlakukan UUPA ternyata di sambut baik rakyat dan masyarakat DIY sendiri. DPRD Tingkat I DIY telah menyatakan persetujuannya terhadap kebijaksanaan tersebut.

Sebenarnya, sejak tahun 1954 Pemda dan DPRD DIY sudah memperkirakan bahkan menyiapkan kemungkinan akan berlakunya UU keagrariaan secara nasional di daerah ini. Dalam penjelasan Perda No 5 th 1954 misalnya, kemungkinan itu sudah diperkirakan. Berarti sejak 6 tahun sebelum lahirnya UUPA sendiri, DIY sudah siap untuk menyesuaikan urusan keagrariaan secara nasional di daerah ini.

Bahkan pada HUT ke-9 UUPA 24 September 1973, Sri Sultan Hamengkubuwono IX mengirim surat kepada Mendagri yang menegaskan sikap dan kebijaksanaan Sri Sultan menyetujui urusan keagrariaan di DIY diseragamkan dengan daerah-daerah lainnya. Berarti, urusan keagrariaan di DIY disetujui menjadi urusan pemerintah pusat.

Namun masalahnya waktu itu terbentur ketentuan UU No 3 tahun 1950 tentang Pembentukan DIY, yang dalam ketentuannya menyebutkan bahwa masalah agraria menjadi urusan otonomi DIY sendiri. Sebagai pengejawantahan dan pelaksanaan UUtersebut ditetapkan beberapa PeraturanDaerah (Perda) yang mengatur hukum tanah di DIY. Al Perda No 5 th 1954 tentang Hak atas Tanah di DIY.

Sebenarnya hal tersebut juga bersumber dari hukum adat DIY, yang terhadap hukum pertanahan dikenal tiga macam status tanah. Yakni *tanah milik desa, tanah lungguh dan tanah pengarem-arem*. Disamping tanah yang berstatus sebagai milik individu dan milik Pemda DIY, yang sebelum ditetapkannya Kepres No 33 th 1984 tersebut tetap di nyatakan berlaku penuh di DIY.

Kini, dengan diundangkannya Kepres baru tersebut berarti UUPA telah berlaku sepenuhnya di daerah ini. Kendatipun baru terlaksana 24 tahun sejak diundangkan UU Pokok Agraria nasional tersebut. Kita menyambut lega kebijaksanaan pemerintah tersebut, karena dengan demikian mengakhiri adanya 'dualisme', dalam hukum tanah di propinsi ini khususnya. Di segi lain, berarti juga UUPA tersebut telah dapat berlaku secara nasional.

Kita harapkan, pelaksanaan pasal 2 Kepres No 33 tersebut akan segera diatur oleh Mendagri. Selanjutnya Keputusan Mendagri tersebut akan diiringi dengan Perda untuk melaksanakan isi Kepres itu. Al dengan pembentukan kantor-kantor agraria di semua daerah tingkat II.

Dalam rangka ini kita menyambut baik diselenggarakannya penataran seluruh Camat dan Lurah se-DIY yang dilaksanakan pekan yl. Hendaknya hal serupa dapat dilanjutkan ke jajaran yang lebih luas lagi, terutama terhadap aparatur agraria yang akan mengemban pelaksanaan peraturan keagrariaan tersebut.

SINAR HARAPAN

Tanggal: 25-5-1984

Hlm/klm: I/4 & XII/3-4

UUPA No. 5/1960 Juga Berlaku Utk DI Yogyakarta

Jakarta, 25 Mei.

Undang² Pokok Agraria (UUPA) No. 5/1960 akan diberlakukan juga untuk seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Pemberlakuan undang² itu berdasarkan Keppres No. 33 tahun 1984 tertanggal 9 Mei 1984.

Jurubicara Depdagri, Drs. Feisal Tamin kepada wartawan Kamis siang mengatakan pemberlakuan undang² itu di seluruh wilayah DIY berlaku surut mulai 1 April 1984. Pelaksanaannya menurut jurubicara itu akan diatur oleh Menteri Dalam Negeri.

Keppres itu dikeluarkan berdasarkan pertimbangan adanya permasalahan keagrariaan yang berkaitan dengan UUPA tertanggal 24 Desember 1960 untuk seluruh wilayah Indonesia yang belum bisa sepenuhnya berlaku di wilayah DI Yogyakarta.

Hal tsb. menurut jubir Depdagri, disebabkan oleh adanya UU No. 3 tahun 1950 tentang pembentukan daerah Istimewa Yogyakarta yang salah satu isinya mencantumkan mengenai ketentuan kewenangan otonomi termasuk antara lain urusan² agraria.

Sebagai penjabaran UU No. 3 1950 itu, maka pengaturannya dilaksanakan berdasarkan peraturan² daerah (Perda) khusus mengenai masalah pertanahan.

Perda yang dimaksudkan tsb. yaitu Perda No. 5/1954 didasarkan pada hukum adat yang mengenal 3 status tanah yakni hak milik desa yang terdiri dari tanah desa, kas desa, tanah langgeh dan pengarem-arem, hak milik perorangan antara lain warisan turun-temurun, dan hak tanah pemerintah daerah.

Perda itu kemudian berlaku dengan bermacam-macam ketentuan sesuai kondisi di daerah tsb. sampai kepada adanya ketentuan yang disebut model "E" yang serupa-serupa sama dengan sertifikat hak sementara.

Sedangkan model "D" merupakan sertifikat yang diberikan oleh Jawatan Agraria DI Yogyakarta yang juga dikenal dengan sertifikat versi Yogyakarta.

Camat & Lurah

Pada tahun 1962 keluar Perda No. 3 tentang pembentukan Dinas Agraria DIY. Namun khusus Kotamadya Dati II Yogyakarta dibentuk Kantor Urusan Tanah seperti tertuang dalam keputusan Walikota Kotapraja Yogyakarta tertanggal 20 Juni 1962.

Dengan datangnya UUPA no. 5 tahun 1960 ke wilayah DI Yogyakarta, terjadi penggabungan antara struktur dinas yang diatur Perda NO.3-1962 dengan SK Mendagri yang mengatur beberapa fungsi dari Kepala Direktorat Agraria, yang sekaligus berfungsi sebagai Kepala Dinas Agraria dengan masih juga melaksanakan ketentuan² berdasarkan peraturan² khusus dari Perda DI Yogyakarta.

Sedangkan yang diurus oleh Direktorat Agraria dalam rangka UUPA harus menyangkut hak² eigendom yang dikonversikan menjadi hak milik atau hak guna bangunan terhadap yang disebut tanah "absentee".

Jubir Depdagri mengemukakan, rupanya semua pihak menyadari untuk tidak menjadikan masalah pertanahan ini semakin berlarut. Melalui DPRD dan atas usulan Gubernur KdhDI Yogyakarta disepakati untuk melaksanakan UUPA dalam proses pertanahan di Yogyakarta secara nasional. Akhirnya keluar Keppres No. 33 tahun 1984.

Menurut jubir Depdagri, pada 15 Mei lalu pemerintah pusat dalam hal ini Dirjen Agraria beserta stafnya telah melaksanakan penataran terhadap Camat² dan Lurah² di lingkungan DI Yogyakarta.

Diharapkan Camat selaku PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) mendapatkan pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan dalam mengatur masalah pertanahan di daerahnya, begitu pula harapan kepada Lurah² atau Kepala Desa.

Sebagai tindak lanjutnya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam waktu dekat akan mempersiapkan beberapa Perda untuk kelanjutan daripada Keppres termasuk diantaranya pembentukan kantor² agraria di Dati² II. (S-17)

DATA TANAH-TANAH SWAPRAJA
DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
KABUPATEN/KOTAMADYA DATI.II : KULONPROGO

No.	Letak Tanah (Kecamatan)	Identitas Tanah	Luas m²	Pengelola (Instansi/Perorangan)	Penggunaannya (m²) Sawah	Tegalan	Pekarangan	Lap. O.R.	Kuburan	Lain-lain	Dalam Penggunaan	Keterangan
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	GALUR		191.851		9.330	0	69.321	15.400	16.905	32.403		
2	GIRIMULYO		1.650.025		0	0	0	0	156.900	1.091.585		
3	KALIBAWANG		392.670		51.450	21.000	500	0	134.210	109.155		
4	KOKAP		53.970		0	33.405	730	0	0	77.550		
5	LENDAH		441.160		42.375	293.525	15.000	0	700	117.760		
6	NANGGULAN		752.450		444.425	34.525	8.525	0	304.100	136.980		
7	PANJATAN		1.944.550		0	1.932.400	0	13.950	0	0		
8	PENGASIH		385.665		0	34.360	1.700	0	5.830	267.750		
9	SAMIGALUH		1.196.760		218.302	49.365	19.100	0	188.015	693.742		
10	SENTOLO		389.785		19.875	59.565	183.665	0	3.730	145.025		
11	TEMON		3.140.210		0	14.335	12.700	0	0	10.700		
12	WATES		311.602		0	135.356	121.107	0	2.800	44.385		
JUMLAH			11.223.296		792.225	2.494.960	431.883	27.350	904.630	2.798.013		

PARA PENULIS

Ahmad Nashih Luthfi, lahir di Tuban, 28 tahun yang lalu. Alumni Jurusan Sejarah Universitas Gadjah Mada (2005). Penulis buku Manusia Ulang-Alik: Biografi Umar Kayam (2007), Melawan Kolonial (2008), dan beberapa tulisan lepas di media cetak, di antaranya dimuat di Kompas, Jurnas, Riau Pos, dan Majalah Basis. Saat ini bergiat di Sajogyo Institute, Bogor. Email: anasluthfi@yahoo.com

Amien Tohari, lahir di Jambi 30 Agustus 1981, menyelesaikan studinya di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Jurusan Bahasa dan Sastra Arab. Laki-laki dari daerah transmigran di Jambi ini banyak terlibat dalam berbagai riset, pendampingan dan training di berbagai daerah seperti Makassar, Ambon, Namlea (Pulau Buru). Peneliti lepas dijalaninya sejak tahun 2007 sampai sekarang dengan berbagai lembaga seperti PUSHAM UII, Sajogyo Institut, CSAT, dalam berbagai topic: Modal Sosial Pesantren di Banten; Tantangan Kelas menengah Muslim di Indonesia; Dinamika Polisi dan Masyarakat di Makassar Perspektif HAM. Saat ini ia terus mencoba melan-

jutkan studinya ke jenjang Pasca Sarjana di tengah biaya sekolah yang makin mahal. Email: airgush@yahoo.com

Dian Andika Winda, lahir di Cimahi pada 21 Juni 1983, merupakan alumni Jurusan Sejarah UGM. Berkegiatan pada lembaga riset dan penerbitan IndexPress dan I:Boekoe dan mengerjakan secara bersama-sama anggota tim lainnya penelitian dan penerbitan seputar sejarah pers Tanah Air, biografi tokoh pers, pers perempuan, dan perjalanan partai-partai di Indonesia sejak zaman Belanda.

Diar Candra Tristiawan, lahir disebuah kota ngapak 24 tahun lalu. Saat ini sedang berusaha menyelesaikan studinya di Ilmu Sejarah UGM. Bercita-cita menjadi wartawan atau penulis cerpen. Hobi mengunjungi tempat-tempat indah di dunia. email:diarcandra@gmail.com

M Nazir S, lahir 32 tahun yang lalu di Selatpanjang-Bengkalis (Sekarang Kab. Meranti, 2009). Alumni Pascasarjana UGM 2008. Saat ini sedang menjadi penonton zaman, 'penikmat' sebuah periode bernama Indonesia yang 'aneh'. Tinggal di Kronggahan, Yogyakarta. Kontak mail: azet_r@yahoo.com

Sejak pertama kali membolak-balik buku ini, saya menemukan ada semacam titik pertemuan yang sulit sekali dipisahkan antara wilayah kajian sejarah dan antropologi. Para penulis muda ini dengan sangat percaya diri membongkar batas pemisah disiplin yang sejatinya memang terlalu sulit dipisahkan kecuali oleh persoalan birokrasi kampus. Nosi kesejarahan yang mereka pakai adalah nosi dekonstruksionis....Para penulis dengan sangat provokatif menggusur kata *keistimewaan* agar tidak dimengerti sebagai kata benda, tetapi sebagai kata kerja.

(Prof. Dr. P.M. Laksono, Antropolog UGM)

Isu keistimewaan Yogyakarta senantiasa aktual diperbincangkan. Ia terkait dengan pergantian kepemimpinan, namun mestinya juga berkenaan dengan bagaimana masyarakat Yogyakarta memahami, memaknai diri, kota, dan pemimpinnya. Maka pemaknaan atas isu itu harus melibatkan penuh rakyat dengan berbagai problem yang mereka hadapi: bagaimana ruang fisik dan sosial dikelola, pembangunan ekonomi diarahkan, demokrasi dipraktikkan, dan problem agraria diselesaikan.
Dengan melakukan rekonstruksi sejarah dan mempergulatkan konflik pada kondisi kekinian, membuka kemungkinan reidentifikasi atas Yogyakarta. Sebagaimana sebuah rekonstruksi atas pengetahuan, ia adalah ingatan yang tidak sepenuhnya netral, meski juga tidak selalu politis. Ada proses pengingatan sekaligus juga pelupaan. Penulis buku ini sadar benar posisi tersebut."

(Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, MA)



Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)
Jl. Tata Bumi No. 5, Banyuraden, Gamping, Sleman,
Yogyakarta, 55293

